

# DER NACHHALTIGE STAAT L'ÉTAT DURABLE



Menschenrechte als Fundament eines nachhaltigen Staates, **S. 25**

Vers l'État durable et stratégie, **p. 44**

Exo-European Perspectives on Governance and Sustainability, **p. 63**



# DOSSIER

## DER NACHHALTIGE STAAT L'ÉTAT DURABLE

- 20 **Einleitung: Verantwortung und Rolle  
des nachhaltigen Staats**  
*Basil Bornemann, Marius Christen*
- 25 **Menschenrechte als Fundament eines  
nachhaltigen Staates**  
*Christine Kaufmann*
- 29 **Demokratie in Zeiten der Krise  
Ist dieses Regime effizient, wirkungsvoll  
und nachhaltig?**  
*Karin Ingold*
- 33 **Institutionen einer nachhaltigen  
Demokratie**  
*Ivo Wallimann-Helmer*
- 37 **Bildessay**  
*Cornelia Hesse-Honegger*
- 44 **Vers l'État durable et stratégie**  
*Dominique Bourg*
- 47 **Nachhaltige Entwicklung als Nordstern  
einer integrierten Verwaltungsstrategie?**  
*Claus D. Jacobs, Sebâ Topuz*
- 51 **Forstpolizei und Partizipation – ein  
helvetischer Weg zur Nachhaltigkeit**  
*Martin Stuber*

- 56 **Les mots de la recherche**  
*Dorothée Aquino*
- 58 **Die Vernachhaltung des Staats  
in der Praxis**  
*Kantone Waadt, Basel-Stadt, Bern*
- 63 **Exo-European Perspectives  
on Governance and Sustainability:  
Judiciously Exploring Alternative  
Paths**  
*Manfred Bergman*

## Einleitung

# Verantwortung und Rolle des nachhaltigen Staats

*Basil Bornemann, Marius Christen*

Derzeit greift der Staat in bisher kaum vorstellbarem Masse in individuelle, gesellschaftliche und wirtschaftliche Freiheiten ein, um die Corona-Krise zu bewältigen. Dieses durchsetzungsstarke Auftreten hat die Hoffnung genährt, dass der Staat auf vergleichbare Weise auch die sozial-ökologische Krise meistern kann. Wir argumentieren, dass sich der «nachhaltige Staat» signifikant vom gegenwärtig so sichtbaren «Corona-Staat» unterscheidet – und doch von ihm lernen kann.

Wie noch nie in Friedenszeiten prägt der Staat in diesen Monaten den Alltag aller Menschen weltweit.<sup>1</sup> Abgesehen von zum Teil hitzigen Debatten über Sinn und Unsinn einzelner Massnahmen hat die Corona-Krise auch eine grundlegendere Diskussion über die Verantwortung und Rolle des Staats entfacht. Während der Staat bei der Bewältigung der Corona-Krise aus der Sicht einiger über die Stränge geschlagen und (mittlerweile) den Boden verantwortungsvollen staatlichen Handelns verlassen hat,<sup>2</sup> eignen sich die Erfahrungen mit dem durchsetzungsstark auftretenden, bisweilen paternalistischen «Corona-Staat» aus der Sicht

anderer, wenn nicht als Blaupause, so doch als Referenzpunkt (oder wenigstens als Mut-Macher) für die Bewältigung anderer Krisen. Wenn der Staat so entschlossen auf Corona reagieren kann, müsste er auch dazu in der Lage sein, den anthropogenen Klimawandel, das Artensterben oder die anhaltende gesellschaftliche Ungleichheit anzugehen, Probleme also, die mehr und mehr als Facetten einer globalen sozial-ökologischen Krise erscheinen. Gibt der gegenwärtig so sichtbare und scheinbar mit neuer Handlungsfähigkeit ausgestattete Corona-Staat nicht Anlass zur Hoffnung, dass der Staat auch in Bezug auf diese Krise entschlossen handeln und jene persistenten Blockaden überwinden kann, die auf der Ebene individuellen Verhaltens und kollektiven Handelns einem nachhaltigkeitsorientierten Wandel entgegenstehen?<sup>3</sup>

Im Folgenden möchten wir diese allenthalben aufkeimende Hoffnung zum Anlass nehmen, um Verantwortung und Rolle des Staats in Bezug auf die Bewältigung der sozial-ökologischen Krise zu erörtern. Dabei möchten wir entlang von drei Perspektiven – normativ, funktional, empirisch – Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen dem nachhaltigen Staat und dem Corona-Staat herausarbeiten.

---

1 Vgl. Diem Meier, Markus: «Der Staat ist wieder die Lösung», in: Tages-Anzeiger vom 26.09.2020.

2 Vgl. etwa: Gujer, Eric: «Die Seuche besiegen wir nicht mit Sozialismus – nach der Corona-Krise braucht es weniger Staat und nicht mehr», in: Neue Zürcher Zeitung vom 17.04.2020; Schwarz, Gerhard: «Corona und der Staat. Nicht jede Unmöglichkeit ist Unfreiheit», in: Neue Zürcher Zeitung vom 08.08.2020.

---

3 Vgl. Schulte von Drach, Markus C.: «Nach Corona eine andere Welt?», Interview mit Ingolfur Blühdorn, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. Mai 2020.

## Welche Verantwortung soll der Staat wahrnehmen?

Wesentliche *normative* Bezugspunkte der Diskussion über Verantwortung und Rollen des Staats in der Corona-Krise sind Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung. Gerade zu Beginn der Pandemie war die potenzielle Gefährdung der eigenen Bevölkerung durch die Ausbreitung des Virus der zentrale Rechtfertigungsgrund für die zum Teil massiven Einschränkungen individueller wie wirtschaftlicher Freiheiten. Im weiteren Verlauf der Krise, der den alle Lebensbereiche erfassenden «pervasiven» Charakter der Pandemie und der ergriffenen Massnahmen sichtbar machte, erweiterte sich das Set der normativen Bezugspunkte indessen signifikant. So wurde und wird mehr und mehr auch die Verantwortung des Staats für die Stabilität des Wirtschaftssystems, den gesellschaftlichen Zusammenhalt oder die Bildungsgerechtigkeit thematisiert.

Zwar häufen sich mit zunehmender Manifestation der sozial-ökologischen Krise die Versuche, den Staat *auch* für die Sicherheit und Gesundheit seiner Bevölkerung zur Verantwortung zu ziehen (so etwa im Rahmen von «Klimaklagen»). Im Kern aber verweist die 1987 im Brundtland-Bericht erstmals artikulierte Idee einer nachhaltigen Entwicklung auf eine umfassende und komplex angelegte Verantwortungsnorm, die über die bloße Sicherstellung körperlicher Unversehrtheit seiner Bürgerinnen und Bürger hinausgeht.<sup>4</sup> Ein im Sinne der Nachhaltigkeit verantwortlich agierender Staat ist vielmehr ein Staat, der sein Handeln auf die Realisierung eines guten Lebens für alle heute und in Zukunft lebenden Generationen und – als Voraussetzung dafür – der Einhaltung ökologischer Grenzen ausrichtet.<sup>5</sup>

Die UN-Agenda 2030 von 2015 expliziert und differenziert diese Verantwortungsnorm anhand eines breiten Sets von 17 globalen Nachhaltigkeitszielen und 169 Unterzielen, die sich auf unterschiedliche gesellschaftliche Handlungsbereiche beziehen.<sup>6</sup> Sie unterstreicht einmal mehr die Globalität, Allgegenwärtigkeit und Komplexität der sozial-ökologischen Krise, die mit ihr verbundenen langfristigen Transformationserfordernisse – und nicht zuletzt die damit einhergehenden Unsicherheiten und gesellschaftlichen Konflikte. Angesichts dieser Qualitäten bezieht sich die normative Verantwortung des Staats für Nachhaltigkeit auch darauf, einen langfristig und reflexiv angelegten gesamtgesellschaftlichen Such-, Lern- und Verständigungsprozess zu organisieren.<sup>7</sup>

## Résumé

*S'il y a jamais eu des doutes sérieux sur la capacité de l'État à s'atteler aux crises sociétales avec détermination et assurance, ils ont probablement été dissipés dans une large mesure au cours des derniers mois. Afin de surmonter la crise du coronavirus, les États sont intervenus (presque) partout dans le monde au niveau des libertés individuelles, sociales et économiques d'une manière jusqu'alors inimaginable.*

*L'« État Covid », actuellement si manifeste et apparemment doté d'une nouvelle capacité d'action, ne donne-t-il pas lieu d'espérer que l'État puisse également agir de manière décisive face à la crise socio-écologique (changement climatique, extinction d'espèces, inégalités sociales, etc.) et surmonter les blocages qui font obstacle, au niveau des comportements individuels comme de l'action collective, à un réel changement orienté vers la durabilité ?*

*Cette contribution se saisit de cet espoir, qui germe de toutes parts, comme l'occasion de définir plus précisément la responsabilité et le rôle de l'« État durable ». À cette fin, les différences et les points communs entre l'État durable et l'État Covid sont mis en perspective selon trois approches (normative, fonctionnelle, empirique).*

*La comparaison met en évidence certaines différences importantes sur ces trois niveaux. Même si l'État Covid déçoit l'espoir qu'il puisse agir comme modèle pour l'État durable, la crise du coronavirus présenterait néanmoins un potentiel d'apprentissage pour l'État durable. Toutefois, ce potentiel ne réside pas tant dans la clarification de la responsabilité et du rôle de l'État lui-même que dans la définition des conditions préalables d'une transformation globale de l'action étatique : comment réussir à faire de la durabilité un point de référence omniprésent pour l'action de l'État ?*

4 World Commission on Environment and Development (1987): Our Common Future, Oxford. Vgl. zum Brundtland-Bericht auch den Beitrag von Christine Kaufmann in diesem Dossier.

5 Christen, Marius (2013).

6 United Nations (2015): Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.

7 Bornemann, Basil (2014).



Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga trifft im Palais des Nations in Genf Tatiana Valovaya, Generaldirektorin des Genfer Büros der Vereinten Nationen.

## Welche Verantwortung *kann* der Staat wahrnehmen?

In *funktionaler* Hinsicht stellt sich die Frage, welche Verantwortung und Rolle der Staat in Bezug auf die Bewältigung der Corona-Krise und der sozial-ökologischen Krise eingedenk seiner eigenen Kapazitäten wahrnehmen kann. In der Corona-Krise hat der Staat eine beträchtliche Handlungskapazität an den Tag gelegt. Im Modus des «starken hierarchischen Staats» hat er unmittelbar und invasiv in gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhältnisse eingegriffen. Dieser Handlungsmodus ist mit einem erheblichen Aufwand an Ressourcen – neben finanziellen Mitteln vor allem auch ein erhöhter Legitimationsbedarf für besonders einschneidende Massnahmen – verbunden. Bereits jetzt werden die Grenzen dieses ressourcenintensiven Modus der Krisenbewältigung sichtbar: Man denke nur an die Staatsverschuldung infolge erheblicher Transferleistungen gegenüber der Wirtschaft, aber auch die in öffentlichen Protesten zum Ausdruck kommenden Akzeptanzprobleme. Allerdings zeichnet sich für die Corona-Krise gleichsam eine Lösung jenseits staatlichen Handelns ab. Auch wenn die Folgen der Corona-Pandemie noch auf viele Jahre hin sichtbar sein werden, beziehungsweise sich erst langfristig manifestieren, können wir mit einiger Vorsicht doch davon ausgehen, dass die Ent-

wicklung eines Impfstoffs zumindest der akuten Gesundheitskrise ein Ende setzen und damit mittelfristig den Weg in eine neue gesellschaftliche Normalität ebnen wird. Das wird auch die Handlungskapazität des Staats entlasten.

Hierin unterscheidet sich die Corona-Krise von der sozial-ökologischen Krise, die nach allem vernünftigen Dafürhalten weder kurzfristig noch mit einfachen technischen Lösungen zu beenden ist. Für die erfolgversprechende Bearbeitung dieser Krise sind vielmehr tiefgreifende Veränderungen von Lebensformen, Konsum- und Produktionsmustern und der sie hervorbringenden gesellschaftlichen Werte, Normen und Praktiken erforderlich.<sup>8</sup> Und selbst wenn eine solche tiefgreifende und umfassende Transformation gelingen sollte, kann aufgrund von Verzögerungs- und Lock-in-Effekten im Klimasystem und systemischer Folgewirkungen (Ernährungssicherheit, Migration etc.) kaum von einer Beendigung der sozial-ökologischen Krise die Rede sein.

Auch mit Blick auf den langfristigen Zeithorizont wird deutlich, dass die Bewältigung der sozial-ökologischen Krise nicht in gleicher Weise erfolgen kann wie bei der Corona-

---

8 Brand, Karl-Werner (2017).



Krise, da für vergleichbare Massnahmen die Handlungsressourcen des Staats schon mittelfristig deutlich überstrapaziert würden. Insofern gibt es gewichtige Gründe, die gegen eine einfache Übertragung des ressourcenintensiven und invasiven Krisenbewältigungsmodus in der Corona-Pandemie auf die sozial-ökologische Krise sprechen. Der nachhaltige Staat kann zumindest auf Dauer nicht dieselbe Rolle spielen wie der Corona-Staat.

Direkte und hierarchische staatliche Steuerung ist aber nur eine Handlungsoption neben anderen. Gerade unter Bedingungen einer spätmodernen Konstellation «postliberalen Regierens», in welcher der Staat zunehmend in gesellschaftliche Governance-Arrangements eingebunden ist, eröffnen sich ihm andere Handlungsoptionen.<sup>9</sup> So kann er mehr und mehr als Meta-Governor agieren: als Gestalter eben jener Governance-Arrangements, innerhalb derer Probleme gemeinschaftlich von verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren bearbeitet werden. Der als Meta-Governor konzipierte nachhaltige Staat tritt nicht mehr (ausschliesslich) mit direkter Steuerung in Erscheinung, sondern (auch) als hierarchischer «Schatten», der orientierend, moderierend und manchmal auch bestimmend gesellschaftliche Governance-Arrangements auf die Bearbeitung komplexer und langfristige Probleme unter Berücksichtigung universeller Gerechtigkeit und ökologischer Grenzen ausrichtet. Es ist diese in der Tat bescheidenere und zugleich ambitioniertere Rolle, die den nachhaltigen Staat vom direktiven Corona-Staat unterscheidet.

## Welche Verantwortung übernimmt der Staat *tatsächlich*?

Zur Verantwortung und Rolle des Staats in der Corona-Krise in *empirischer* Hinsicht wurde eingangs schon einiges gesagt: Der Corona-Staat ist gegenwärtig allgegenwärtig und er manifestiert sich in einer Vielzahl kontextspezifischer Massnahmen, die von der Gesundheitspolitik über die Wirtschaftspolitik bis hin zur Schulpolitik etliche Politikbereiche prägen.<sup>10</sup>

Auch Nachhaltigkeit ist in den letzten 30 Jahren zu einem wichtigen, bislang aber kaum allgegenwärtigen Bezugspunkt staatlichen Handelns geworden. So verweist die empirische Forschung auf vielfältige Institutionen und Praktiken nachhaltigkeitsorientierter Governance: Sie reichen von Strategien und Monitoringsystemen, über Fachstellen in Ver-

waltungen bis hin zu Netzwerken und Stakeholder-Dialogen, um nur einige zu nennen.<sup>11</sup> Diese Institutionen und Praktiken sind darauf ausgerichtet, das Regierungs- und Verwaltungshandeln insgesamt auf Nachhaltigkeit hin zu orientieren. Sie lassen sich in der Tat als Formen von Meta-Governance interpretieren – und insoweit auch funktional von den direkten Governance-Interventionen des Corona-Staats unterscheiden. Während es also durchaus Befunde einer institutionellen und praktischen (Selbst-)Transformation des Staats in Richtung Nachhaltigkeit gibt, bleibt die Frage zurück, ob diese empirischen Formen dem oben skizzierten normativ anspruchsvollen Begriff staatlicher Verantwortung für nachhaltige Entwicklung gerecht werden.

Diese Frage der Formierung und Funktionsweise nachhaltigkeitsorientierter Meta-Governance-Kapazitäten ist Gegenstand eines seit 2018 laufenden Forschungsprojekts an der Universität Basel zur «Sustainabilisierung» des Staats am Beispiel von Schweizer Kantonen.<sup>12</sup> Erste Befunde aus diesem Projekt verweisen auf grundlegende Potentiale, aber auch persistente Hindernisse einer nachhaltigkeitsorientierten Transformation staatlichen Handelns.<sup>13</sup>

Insgesamt deutet unser kursorischer Vergleich auf einige signifikante Unterschiede zwischen Corona-Staat und nachhaltigem Staat hin. Auch wenn unsere Analyse die Hoffnung in den Corona-Staat als Vorbild für den nachhaltigen Staat enttäuscht, könnte die Corona-Krise durchaus Lernpotentiale für den nachhaltigen Staat bereithalten. Diese liegen weniger in der Klärung der Verantwortung und Rolle des Staats selbst, sondern beziehen sich auf die Frage nach den Bedingungen der Möglichkeit der umfassenden Transformation staatlichen Handelns: Wie konnte Corona innerhalb kürzester Zeit zu einem umfassenden Leitthema werden, das etliche Bereiche staatlichen Handelns durchdringt? Denn auch wenn sich die Verantwortung und Rolle des nachhaltigen Staats von jener des Corona-Staats unterscheidet, steht er vor genau dieser Herausforderung: Nachhaltigkeit zum allgegenwärtigen Referenzpunkt seines Handelns zu machen.

<sup>9</sup> Haus, Michael (2010): Governance-Theorien und Governance-Probleme: Diesseits und jenseits des Steuerungsparadigmas, in: Politische Vierteljahresschrift 51,3, S. 457–479.

<sup>10</sup> Maor, Moshe und Michael Howlett (2020): Explaining variations in state COVID-19 responses: psychological, institutional, and strategic factors in governance and public policy-making, in: Policy Design and Practice, S. 1–14.

<sup>11</sup> Vgl. etwa Wurster, Stefan et al (2015): Institutionelle Voraussetzungen nachhaltiger Politikgestaltung, in: ZfP Zeitschrift für Politik 62,2, S. 177–196; Bornemann, Basil und Marius Christen (2019): Sustainability governance in public administration: Interpreting practical governance arrangements in Swiss cantons, in: Environmental Policy and Governance 29,3, S. 159–169.

<sup>12</sup> The Sustainabilization of the State – Forms, Functions and Formation of Sustainability Governance in Swiss Cantons, gefördert vom Schweizerischen Nationalfonds, Laufzeit 2018–2022, Mitarbeiter: Paul Burger, Basil Bornemann, Marius Christen.

<sup>13</sup> Bornemann, Basil und Marius Christen (2019): Sustainabilizing the government machinery? Exploring sustainability-oriented transformations of internal governance in Swiss cantons, in: Hamman, Philippe (Hg.): Sustainability Governance and Hierarchy, London, S. 115–135.

# Perspektiven auf den Nachhaltigen Staat

Die im Themendossier versammelten Beiträge tragen aus unterschiedlichen disziplinären Perspektiven zur weiteren normativen, funktionalen und empirischen Klärung der Verantwortung und Rolle des nachhaltigen Staats bei. So analysiert Christine Kaufmann aus juristischer Perspektive die normativen Grundlagen des nachhaltigen Staats, die sie ganz wesentlich in einer umfassenden Berücksichtigung von Menschenrechten sieht. Karin Ingold macht in ihrer politikwissenschaftlichen Reflexion auf die Verzahnung von nachhaltigem und demokratischem Staat aufmerksam und plädiert für eine differenzierte Bewertung von Ansätzen, die für eine Stärkung der Nachhaltigkeit durch mehr Demokratie eintreten. Ivo Wallimann-Helmer analysiert in philosophischer Manier das Verhältnis zwischen Nachhaltigkeit und dem Ideal der Demokratie und kommt dabei zum Schluss, dass auch ein nachhaltiger Staat zwingend einer demokratischen Legitimationsbasis bedarf. Dominique Bourg argumentiert für eine starke Form der Nachhaltigkeit als normative Grundlage des nachhaltigen Staats und konzeptualisiert diesen – in funktionaler Hinsicht – als strategischen Staat.

Das Motiv des strategischen Staats taucht auch bei Claus Jacobs und Sebâ Topuz auf. Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive argumentieren sie für eine strategische Integration von nachhaltiger Entwicklung als Ziel und Erfolgsmassstab in das Verwaltungshandeln. Dass Nachhaltigkeit auf vielfältige und kontextspezifische Weise in das Handeln von Kantonsverwaltungen einbezogen wird, stellen Rémi Schweizer (Kanton Waadt), Barbara Alder und Catherine Heinzer (Kanton Basel-Stadt) sowie Tobias Andres und Ueli Stalder (Kanton Bern) in Form von drei Porträts aus Praxisperspektive dar.

Martin Stuber rekonstruiert aus historischer Perspektive den helvetischen Entwicklungsweg des nachhaltigen Staats, für den das Zusammenwirken von Forstpolizei von oben und kommunaler Selbstverwaltung von unten zentral ist. Manfred Bergman erweitert den vielfach eurozentrischen Blick auf China und Indien und kommt zu der Einschätzung, dass diese Staaten hinsichtlich der Funktionsweise von Governance wichtige Lektionen für den nachhaltigen Staat bereithalten. Diese vielfältigen Beiträge werden ergänzt durch einen Bildessay mit Illustrationen von Cornelia Hesse-Honegger: Ihre so präzisen wie ästhetischen Zeichnungen von Insekten eröffnen ein weites Feld an Assoziationen zum nachhaltigen Staat zwischen Wissenschaft und Kunst.

## Literatur

- Bornemann, Basil (2014): Policy-Integration und Nachhaltigkeit. Integrative Politik in der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung, Wiesbaden.
- Brand, Karl-Werner (2017): Die sozial-ökologische Transformation der Welt. Ein Handbuch, Frankfurt.
- Christen, Marius (2013): Die Idee der Nachhaltigkeit. Eine werttheoretische Fundierung, Marburg.
- Meuleman, Louis (2019): Metagovernance for sustainability. A framework for implementing the Sustainable Development Goals, London.

## DOI

[10.5281/zenodo.4084656](https://doi.org/10.5281/zenodo.4084656)

## Links

[www.nachhaltigkeit.philhist.unibas.ch](http://www.nachhaltigkeit.philhist.unibas.ch)

## Zu den Autoren

Basil Bornemann hat Umweltwissenschaften an der Leuphana Universität Lüneburg studiert und mit einer Arbeit zu Politikintegration im Kontext von Nachhaltigkeit promoviert. Er ist Lehrbeauftragter an der Universität Basel und wissenschaftlicher Mitarbeiter im dortigen Fachbereich Nachhaltigkeitsforschung. Seine Arbeiten befassen sich insbesondere mit dem Verhältnis von Governance, nachhaltiger Entwicklung und Demokratie sowie mit Ansätzen und Praktiken transformativer Nachhaltigkeitsforschung.

Marius Christen studierte Philosophie, Mensch-Gesellschaft-Umwelt und Geschichte an der Universität Basel und promovierte in Philosophie mit einer Arbeit zur «Idee der Nachhaltigkeit». Er ist Lehrbeauftragter an der Universität Basel und wissenschaftlicher Mitarbeiter im dortigen Fachbereich Nachhaltigkeitsforschung. In seiner Arbeit fokussiert er auf die Verbindung von Praxiswissen mit wissenschaftlichem Wissen, die er auch für seine Beratungstätigkeit fruchtbar macht.



# Menschenrechte als Fundament eines nachhaltigen Staates

Christine Kaufmann

Die Menschenrechte spielen in der Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen eine Schlüsselrolle. Entwicklung kann nur nachhaltig sein, wenn der diskriminierungsfreie Zugang zu Menschenrechten gewährleistet ist. Wer von Nachhaltigkeit spricht, spricht deshalb immer auch von Gerechtigkeit und von Menschenrechten. Was bedeutet diese Einsicht für nachhaltiges staatliches Handeln? Brauchen wir mehr Staat?

Spätestens mit der von Greta Thunberg initiierten Bewegung «Fridays for Future»<sup>1</sup> sind die Auswirkungen von Klimawandel und Umweltzerstörung in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit gelangt. Tatsächlich ist die Forderung nach Klimagerechtigkeit aber gar nicht so neu: Sie knüpft an den bereits 1987 publizierten Bericht «Our Common Future» der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung an, nach Gro Harlem Brundtland, der Leiterin der Kommission, auch «Brundtland-Bericht» genannt.



Gro Harlem Brundtland an der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York am 19. Oktober 1987.

Obschon die Frage der Klimagerechtigkeit im Brundtland-Bericht bereits angesprochen war, stand lange die Vereinbarkeit von Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung im Zentrum der Nachhaltigkeitsdiskussion. Erst seit den 1990er-Jahren gewannen Aspekte der (Verteilungs-) Gerechtigkeit und damit verbunden die Menschenrechte in der Diskussion an Bedeutung.

## Grundbedürfnisse und Menschenrechte – ein Unterschied und seine Folgen

Menschenrechte schützen die freie Entfaltung der Persönlichkeit, sie sind unerlässlich für die persönliche und gesellschaftliche Entwicklung und eine Grundlage für Innovation. Sie setzen voraus, dass Grundbedürfnisse wie ausreichende Ernährung, Wohnung oder Sicherheit gedeckt sind.

Ausgangspunkt aller Menschenrechte ist die Menschenwürde. Auf ihr beruhen Rechte, die jedem Menschen kraft seines Menschseins und damit unabhängig von Staatsangehörigkeit, Abstammung, Alter, Geschlecht, Gesundheit oder Wohlstand zustehen. Menschenrechte schützen vor Übergriffen des Staates. Dieses klassische, in der liberalen Tradition verwurzelte Verständnis der Menschenrechte als Abwehrrechte gegenüber dem Staat genügt aber nicht, um die Menschenrechte im Alltag zu verwirklichen. So bleibt beispielsweise das Recht auf Bildung für viele Menschen, die sich Schulgebühren nicht leisten können, reine Theorie. Deshalb ist heute anerkannt, dass Menschenrechte auch Ansprüche auf staatliches Handeln und staatliche Leistungen, wie etwa unentgeltlichen Schulunterricht oder Ausbildungsstipendien, beinhalten. Mit anderen Worten: Der Staat

<sup>1</sup> <https://fridaysforfuture.org/what-we-do/>





Im Palais des Nations in Genf.

muss sich nicht nur Eingriffen in die Menschenrechte enthalten, sondern auch aktiv werden, wenn dies für die Verwirklichung der Menschenrechte notwendig ist. Im Rahmen seiner Schutzfunktion hat der Staat überdies dafür zu sorgen, dass Private und Unternehmen die Menschenrechte nicht beeinträchtigen.

Indem die Deckung von existentiellen Grundbedürfnissen nicht als passiver Empfang von freiwilligen Leistungen, sondern als Anspruch in Form eines Menschenrechts konzipiert wird, ändern sich die Rollen und Verantwortlichkeiten: Menschenrechtlichen Ansprüchen stehen verbindliche staatliche Pflichten gegenüber. In der Nachhaltigkeitsdiskussion werden die Auswirkungen dieses Perspektivenwechsels beim Thema Armutsbekämpfung und Klimawandel besonders deutlich. Versteht man Hunger einzig als wirtschaftliches und soziales Phänomen, bleiben die Betroffenen passive Empfänger von Unterstützung, die letztlich im Ermessen der Geber liegt. Dies kann dazu führen, dass internationale Nahrungsmittelhilfe nicht mit der effektiven Not korreliert, sondern mit Produktionsüberschüssen in den Industrieländern<sup>2</sup>, oder dass die Auswirkungen des Klimawandels mehrheitlich aus wirtschaftlicher Sicht beurteilt werden. Demgegenüber gibt ein Menschenrecht auf Nahrung, wie es im Uno-Pakt über wirt-

schaftliche, soziale und kulturelle Rechte und vielen nationalen Verfassungen verankert ist, Menschen die Hunger leiden oder vom Klimawandel direkt betroffen sind, einen rechtlichen Anspruch und damit eine aktive Rolle gegenüber dem Staat.<sup>3</sup> Extreme Armut ist deshalb nicht nur ein soziales Phänomen, sondern eine Verletzung der Menschenrechte.<sup>4</sup>

## Keine Nachhaltigkeit ohne Menschenrechte

Die Vereinten Nationen haben 2015 die Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung verabschiedet, die 17 Entwicklungsziele beinhaltet. Staaten sind damit aufgefordert, die dringendsten Herausforderungen für die Menschheit gemeinsam anzugehen.

Den Menschenrechten kommt bei der Umsetzung dieser Entwicklungsziele eine Schlüsselrolle zu:

*«Die heute von uns verkündeten 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung und 169 Zielvorgaben [...] sind darauf gerichtet, die Menschenrechte für alle zu verwirklichen und Geschlechtergleichstellung und die Selbstbestimmung aller Frauen und Mädchen zu erreichen. Sie sind integriert und unteilbar und tragen in ausgewogener Weise den drei Dimensio-*

2 World Bank (2008): Rising Food and Fuel Prices: Addressing the Risks to Future Generations; Food and Agriculture Organization of the United Nations (2010): The State of Food Insecurity in the World.

3 Sen, Amartya (1999): Development as Freedom, Oxford.

4 Alston (2020), Ziff. 85.

nen der nachhaltigen Entwicklung Rechnung: der wirtschaftlichen, der sozialen und der ökologischen Dimension.»<sup>5</sup>

Die Berufung auf die Menschenrechte ist dabei mehr als nur ein Appell: Entwicklung ist nur nachhaltig und inklusiv, wenn der diskriminierungsfreie Zugang zu Menschenrechten für alle ein Bestandteil des Konzepts ist. Neue Untersuchungen der Wirtschaftsnobelpreisträger Abhijit Banerjee und Esther Duflo zeigen, dass eine Politik, die auf die konkrete, empirisch erhärtete Situation der Betroffenen ausgerichtet ist, wesentlich erfolgreicher ist zur Bekämpfung von Armut als auf theoretische Überlegungen abgestützte Unterstützungslösungen.<sup>6</sup> Eine Entwicklungspolitik, die auf der Menschenwürde und den damit verbundenen Menschenrechten basiert, orientiert sich an den konkreten Lebensumständen der betroffenen Personen und den Auswirkungen auf deren Menschenrechte und nicht allein an abstrakten Zielvorgaben wie der Erhöhung des Durchschnittseinkommens.

Eine vom dänischen Institut für Menschenrechte durchgeführte Analyse zeigt denn auch, dass über 90 Prozent der 169 in der Agenda 2030 formulierten Unterziele mit internationalen Menschenrechten verbunden sind. So betrifft Ziel 13, «Massnahmen zum Schutz des Klimas», etwa das Recht auf Leben, das Recht auf körperliche und geistige Gesundheit, das Recht von Kindern auf Entwicklung oder das Recht behinderter Menschen auf Sicherheit und Schutz in riskanten Situationen.<sup>7</sup> Mit der gezielten Umsetzung dieser Menschenrechte tragen Staaten deshalb auch zur Realisierung der Entwicklungsziele bei, Menschenrechte werden damit zum festen Bestandteil der Nachhaltigkeitspolitik.

## Nicht mehr, sondern besserer Staat!

Was bedeutet dies nun für nachhaltiges staatliches Handeln? Brauchen wir mehr Staat? Nachhaltiges staatliches Handeln betrifft eine Vielzahl von Politikfeldern. Dies lässt sich am Beispiel der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie illustrieren: In einem demokratischen Staat geht es darum, die Ausbreitung des Virus einzudämmen, die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen und so ihr Recht auf Gesundheit umzusetzen. Gleichzeitig sind die Massnahmen so zu gestalten, dass die in unserer Bundesverfassung ebenfalls als Grundrecht geschützte Wirtschaftsfreiheit gewahrt bleibt. Alle staatlichen Massnahmen müssen zudem diskriminierungsfrei, rechtsgleich und verhältnismässig sein. Die Pandemie zeigt deutlich, wie wichtig eine langfristige, auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Politik für Gestaltung der Post-Covid-19-Welt ist, um zum Beispiel Versorgungsengpässe

## Résumé

*Les droits de l'homme jouent un rôle clé dans la mise en œuvre des objectifs de durabilité. Le développement ne peut être durable que si un accès non discriminatoire aux droits humains est garanti. Une analyse menée par l'Institut danois des droits de l'homme, par exemple, montre que plus de 90 % des 169 objectifs formulés dans l'Agenda 2030 sont liés aux droits humains internationaux. Quand nous parlons de durabilité, nous parlons donc toujours également de justice et de droits de l'homme.*

*L'action gouvernementale durable touche un large éventail de domaines politiques. L'exemple de la lutte contre le Covid-19 permet d'illustrer ce point : une pandémie peut entraîner des restrictions temporaires, mais elle ne dispense pas un État démocratique de son devoir de respecter les droits de l'homme et de les protéger vis-à-vis des particuliers et des entreprises. Ce n'est qu'ainsi que les nombreux programmes de relance économique qui ont été mis en place ces derniers temps pourront être durables et inclusifs.*

bei Medikamenten und Nahrungsmitteln zu verhindern, den Zugang zu medizinischer Versorgung für alle Menschen zu sichern und in einer globalisierten Wirtschaft resiliente, robuste Lieferketten zu gewährleisten, die auch in Krisen unter für alle Beteiligten fairen Bedingungen funktionieren.

Der demokratische Staat leitet nach dem von Immanuel Kant geprägten Verständnis seine Daseinsberechtigung daraus ab, dass er Freiheit und Frieden für die auf seinem Gebiet lebenden Menschen sichert. Die Ausrichtung staatlicher Politiken und Massnahmen auf Nachhaltigkeit zählt heute zu den staatlichen Kernfunktionen. Artikel 2 unserer Bundesverfassung nennt die nachhaltige Entwicklung ausdrücklich als Staatszweck, neben Wohlfahrt, innerem Zusammenhalt und kultureller Vielfalt des Landes, Chancengleichheit, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und dem Einsatz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

Oft wird argumentiert, eine nachhaltige staatliche Politik erfordere mehr Interventionen. Dies trifft rechtlich gesehen nicht zu: Nachhaltigkeit ist nicht als Individualrecht ausgestaltet, das neben den Menschen- und Grundrechten steht, sondern gleichsam Bestandteil der DNA staatlichen Handelns. Alle staatlichen Handlungen sind de jure auf Nachhaltigkeit auszurichten. Zentral ist dabei die Kohärenz staatlicher Politiken und Massnahmen in den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit: Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft. Die staatlichen Menschenrechtspflichten, insbesondere die Schutzpflichten, sind dafür ein wesentliches Element.

5 Vereinte Nationen (2015): Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Resolution der Generalversammlung vom 21. Oktober 2015 (A/Res/70/1, inoffizielle deutsche Übersetzung), Präambel.

6 Banerjee/Duflo (2019).

7 Danish Institute for Human Rights (2018), S. 9.

# Menschenrechte für eine nachhaltige Post-Covid-19-Welt

Die Covid-19-Pandemie fordert Staaten wirtschaftlich, gesellschaftlich und sozial: Beschränkungen des öffentlichen Lebens wie Veranstaltungs- und Ausgehverbote oder die Schliessung von Geschäften dürfen unter menschenrechtlichen Aspekten nur so weit gehen, als dies für den Schutz der Gesundheit unumgänglich ist (Verhältnismässigkeitsprinzip). Dabei stehen verschiedene Menschenrechte miteinander in Konflikt: Der Schutz der Gesundheit erfordert Einschränkungen, gleichzeitig wird mit der Schliessung von Läden oder dem Verbot von Veranstaltungen die Wirtschaftsfreiheit beschränkt. Umfassende Ausgeh- und Besuchsverbote in Altersheimen verletzen die Menschenrechte der dort lebenden Personen, wenn sie über das zur Einschränkung des Virus notwendige Mass hinausgehen.

Gestützt auf seine menschenrechtliche Schutzpflicht und im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung hat der Staat zudem aktive Vorkehrungen zu treffen, um die gleichberechtigte Versorgung der Bevölkerung mit notwendigen Gütern sicherzustellen, insbesondere mit medizinischem Material und Lebensmitteln. Und er muss sich um nachhaltige, resiliente Lieferketten kümmern. Dabei stellen sich weitere menschenrechtliche Fragen, die oft übersehen werden: Beispielsweise wurde aufgrund der exponentiell gestiegenen Nachfrage die Produktion von Hygieneartikeln stark erhöht. Damit stieg aber auch das Risiko von Menschenrechtsverletzungen wie Zwangsarbeit, Missbrauch von Wanderarbeitern oder Nichteinhaltung von Sicherheits- und Hygienestandards am Arbeitsplatz. Betroffen sind etwa Betriebe in asiatischen Ländern zur Herstellung von Einweghandschuhen oder Grossbetriebe zur Fleischverarbeitung in Europa. Eine nachhaltige Politik bezieht die menschenrechtlichen Schutzpflichten, die für alle staatlichen Handlungen, auch ausserhalb der Landesgrenzen gelten, mit ein.

Dieser kurze Tour d'Horizon zeigt: Ohne Menschenrechte gibt es keine nachhaltige Entwicklung. Eine Pandemie kann vorübergehende Einschränkungen mit sich bringen, aber sie entbindet einen demokratischen Staat nicht von der Pflicht, die Menschenrechte einzuhalten und sie gegenüber Privatpersonen und Unternehmen zu schützen. Nur so werden die zahlreichen in diesen Tagen geschnürten wirtschaftlichen Erholungsprogramme nachhaltig und inklusiv sein.

## Literatur

- Alston, Philip (2020): The parlous state of poverty eradication. Report of the UN Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (A/HRC/44/40).
- Banjeree, Abhijit V. und Esther Duflo (2019): Good Economics for Hard Times. Better Answers to Our Biggest Problems, New York.
- Danish Institute for Human Rights (2018): Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development, Kopenhagen.
- Pogge, Thomas (2011): Weltarmut und Menschenrechte. Kosmopolitische Verantwortung und Reformen, Berlin.

## DOI

[10.5281/zenodo.4056697](https://doi.org/10.5281/zenodo.4056697)

## Zur Autorin

Christine Kaufmann ist Professorin am Institut für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht sowie Co-Leiterin des Kompetenzzentrums für Menschenrechte an der Universität Zürich. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen auf den rechtlichen Beziehungen zwischen Wirtschaft und Menschenrechten, den Schnittstellen zwischen internationalem Handelsrecht und Menschenrechten sowie dem Verhältnis von internationalem Handels- und Finanzsystem.

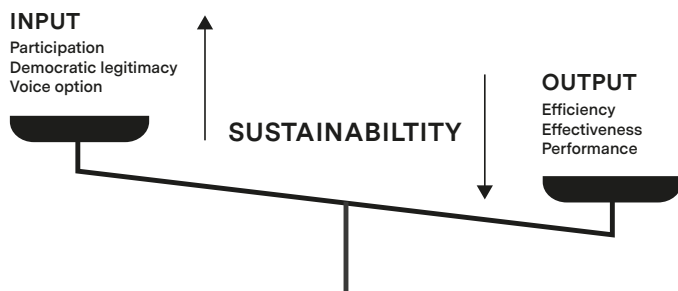


# Demokratie in Zeiten der Krise

## Ist dieses Regime effizient, wirkungsvoll und nachhaltig?

Karin Ingold

Die Demokratie hat sich in vielen Bereichen als stabiler erwiesen als andere Regierungsformen: Sie ist erfolgreich bei der Friedensförderung und sorgt für einen breiten Zugang zu Bildung.<sup>1</sup> Doch wie verhält sich die Demokratie in Krisenzeiten? Und wie lassen sich in einer Demokratie drastische Änderungen und einen Wandel von Lebensstilen gestalten und durchsetzen?



In demokratischen Systemen ist es eine Herausforderung, Input- und Output-Legitimität in Einklang zu bringen.

Im Jahr 2020 trat zur Klimakrise die Covid-19-Pandemie hinzu. Obwohl einige Beobachter ähnliche Interventionen und ein ähnlich entschlossenes staatliches Handeln zur Bewältigung der beiden Krisen fordern<sup>2</sup>, könnten sie in vielerlei Hinsicht und insbesondere in Bezug auf die erforderliche politische Reaktion unterschiedlicher kaum sein.

Erstens und in zeitlicher Hinsicht verlangt eine Pandemie ein sofortiges politisches Eingreifen, während die Klimakrise auf langfristigen Lösungen besteht, die ihre Auswirkungen auch in der fernen Zukunft entfalten. Zweitens wird ein staatliches Eingreifen dann am ehesten akzeptiert, wenn sich Menschen betroffen oder direkt bedroht fühlen. In dieser Hinsicht ist die Klimakrise trotz wissenschaftlicher Erkenntnisse über den anthropogenen Klimawandel und seine Auswirkungen eindeutig im Nachteil. Die meisten Menschen scheinen sich von der Klimakrise immer noch sehr wenig betroffen zu fühlen, was die Einführung und Umsetzung wirksamer Klimaschutzpolitiken erschwert.

1 Oidel (2018); Mousseau/Shi (1999).

2 Vgl. Harvey, Fiona: Tackle climate crisis and poverty with zeal of Covid-19 fight, scientists urge, in: The Guardian (28 March 2020).

## Neue – nachhaltige? – Wege der Partizipation

Die Umsetzung der Ziele einer nachhaltigen Entwicklung erfordert Politiken, die zum Teil tiefgreifende Veränderungen des Lebensstils und des menschlichen Zusammenlebens herbeiführen. Die mit dem Voranschreiten der Klimakrise absehbar immer drastischer und schmerzhafter werdenden Eingriffe gehen mit erheblichen Herausforderungen für demokratische Staaten einher.

Wie lassen sich solche langfristigen und drastischen politischen Veränderungen im Kontext demokratischer Systeme gestalten? Im Folgenden schlage ich drei Wege vor, die ich anschliessend kritisch diskutiere.

Erstens könnte man längere Wahlzyklen einführen. Dies würde bedeuten, dass gewählte Entscheidungsträger für acht, zehn oder zwölf Jahre im Amt bleiben und ihren Schwerpunkt von der Wahlkampfarbeit auf die eigentliche politische Arbeit verlagern könnten. Damit würden sich die Möglichkeiten verbessern, auch wenig prominente oder schwierige Themen wie den Klimawandel anzugehen.

Die zweite und dritte Lösung beziehen sich beide auf das Prinzip der Partizipation<sup>3</sup>. Bereits der für die Begriffsbildung der nachhaltigen Entwicklung wegweisende Brundtland-Bericht<sup>4</sup> der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung von 1987 betont, wie wichtig es ist, lokale, betroffene oder besorgte Privatpersonen oder Gemeinschaften sowie Land- und Ressourcennutzer in Entscheide einzubeziehen, damit diese überhaupt nachhaltig getroffen werden können. Die Bewegung «Fridays for Future» hat genau dies gezeigt: Sie verbindet die intergenerationelle Perspektive mit dem Prinzip der Teilnahme der am stärksten betroffenen Menschen. Die Bewegung fordert, auf die Stimme der Zukunft zu hören und die junge Generation in die Gestaltung der Klimapolitik einzubeziehen.

Eine vierte Möglichkeit, langfristige und wirksame Lösungen zu finden, besteht darin, das Wissen (zum Beispiel über das Phänomen des Klimawandels) zu erweitern. Dieses Ziel kann durch die Teilnahme von wissenschaftlichen Experten und Akademikerinnen an der Politikgestaltung erreicht werden. Offensichtlich gibt es dabei verschiedene Defizite: nicht zuletzt deshalb, weil das Timing zwischen wissenschaftlichem Angebot und politischer Nachfrage nach Evidenz nicht stimmt. Oft ist auch die Sprache der Wissenschaft eine andere als die der Politik. Die internationale Klimapolitik und die nationalen Covid-19-Strategien haben jedoch gezeigt, dass eine wissenschaftliche Task Force die Legitimität sowie die Qualität der eingeführten Lösungen fördern kann.

## Résumé

*La mise en œuvre des objectifs de développement durable nécessite des politiques qui entraînent des changements parfois profonds dans les modes de vie et la coexistence humaine. Ces interventions, qui deviennent de plus en plus drastiques et douloureuses à mesure que la crise climatique s'aggrave, s'accompagnent de défis considérables pour les États démocratiques. Comment de tels changements politiques radicaux à long terme peuvent-ils se concevoir dans le contexte des systèmes démocratiques ?*

*Cette contribution propose trois pistes de solution – des cycles électoraux plus longs pour les politiciennes et les politiciens, la participation des citoyennes et des citoyens et l'implication d'expertes et d'experts scientifiques – et examine les problèmes concomitants, notamment en ce qui concerne la légitimation démocratique.*

*Les phénomènes de crise tels que la pandémie de Covid-19 ou la crise climatique diffèrent fondamentalement les uns des autres. Toutefois, on peut tirer de nombreux enseignements du Covid-19 en ce qui concerne la réponse politique requise : premièrement, des changements de comportement substantiels nécessitent des décisions ascendantes (de type « bottom up ») et l'acceptation politique des citoyennes et des citoyens. Deuxièmement, des changements fondamentaux mais moins radicaux sont également indispensables pour faire face à la crise climatique. Enfin, les politiques devraient avoir recours à l'instrument des task forces scientifiques aussi dans d'autres domaines.*

## Wie steht es mit der demokratischen Legitimität?

Nachhaltigkeit und Demokratie beruhen beide auf dem Prinzip der Partizipation. Unter diesem Blickwinkel werfen die drei oben vorgeschlagenen Lösungsansätze in der traditionellen Politikgestaltung neue Probleme auf. Längere Wahlzyklen und der Einbezug nichtgewählter Teilnehmer wie Vertreterinnen der jüngeren Generationen und der Wissenschaft reduzieren die sogenannte «Input-Legitimität»<sup>5</sup>. Diese konzentriert sich auf eine Idee der «Politik durch das Volk» und stellt sicher, dass die Regierten in Entscheide einbezogen werden.

3 Hier als Synonym verwendet für Teilnahme, Beteiligung, Einbezug.

4 Uno (1987). Der Bericht wurde nach Gro Harlem Brundtland, der Vorsitzenden der herausgebenden Kommission, benannt.

5 Schmidt (2013).



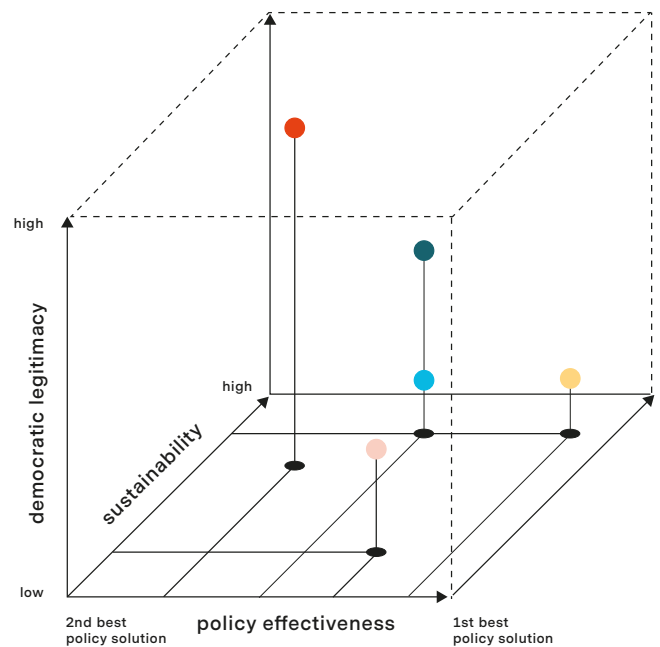
Konkret bedeutet dies, dass die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, ihre politische Stimme zu aktivieren und für diejenigen ihre Stimme einzusetzen, die ihre Interessen und Bedürfnisse ihrer Meinung nach am besten vertreten. Ein legitimer politischer Prozess sollte dann zu einem Parlament oder einer Regierung führen, die das Volk mehr oder weniger proportional vertritt. Der Einbezug nicht gewählter Vertreter in die Politikgestaltung (die junge Generation oder wissenschaftliche Experten) reduziert jedoch diese Proportionalität und die Möglichkeit, demokratisch seine Stimme einzusetzen.

Junge Generationen (meistens unter 18 oder 20 Jahre alt) sowie wissenschaftliche oder zivilgesellschaftliche Expertinnen sind vom Volk weder wähl- noch abwählbar. Sie sind dem Volk gegenüber somit auch nicht rechenschaftspflichtig. Die demokratische Input-Legitimität leidet erheblich unter der Beteiligung nicht gewählter Gruppen an der Politik. Jürgen Habermas stellte bereits 1973 fest: Es ist nicht nur die mangelnde Effektivität, sondern auch die fehlende Legitimität, die ein demokratisches System zum Scheitern bringen kann.<sup>6</sup>

## Wirkungsvolle Politiken

Was sind nun Möglichkeiten, das Prinzip Nachhaltigkeit mit den Prinzipien der Input-Legitimität zu verbinden? Zwei herausragende Formen, um Menschen an der Politik zu beteiligen sind die direkte Demokratie und die sogenannten «deliberative Entscheidungsfindung». Direkte Demokratie ist, wenn Menschen direkt über politische Initiativen entscheiden, Deliberation eine Form der «Verhandlungsdemokratien», welche die Politik als ein Ergebnis von Diskussionen und Debatten unter den Bürgern verstehen. Eine Kehrseite solcher partizipativen Formen ist der immense Zeit- und Ressourcenverbrauch und die Tatsache, dass soziale Hierarchien zu einer «Regierung durch eine Elite» statt «durch das Volk» führen.

Darüber hinaus neigen direkte und deliberative Demokratien dazu, eine Politik zu betreiben, die zwar verhandelt, aber selten radikal oder innovativ ist. Meistens sind es nicht die besten, sondern nur die zweitbesten Lösungen, die breite Unterstützung finden. Die Output-Legitimität leidet also, da Konsens oder Kompromiss selten prägnant, nüchtern oder kohärent sind, sondern eher einem Puzzle unterschiedlicher Interessen, die am Tisch vertreten wurden, ähneln. So kommen wir zum Schluss, dass ein nachhaltiger Entscheidungsfindungsprozess zwar die Prinzipien der Input-Legitimität respektiert, aber letztlich, was den Output anbelangt, nicht sehr effizient ist.



- direct democracy / compromise
- deliberative decision-making / consensus
- longer election cycles
- young generations
- science

Dieser Würfel zeigt die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Sustainability) sowie der Input- und Output-Legitimität (Democratic Legitimacy und Policy Effectiveness). Die verschiedenen Formen für Entscheide zeigen, dass es oft um ein Abwägen zwischen diesen drei Dimensionen geht. Die direkte Demokratie ist partizipativ und respektiert sowohl die demokratische Input-Legitimität wie auch die Nachhaltigkeit. Sie führt aber meistens zu Second-Best-Lösungen und ist deshalb nicht sehr wirkungsvoll.

## Lernen für die Zukunft

Die Kritik an der Demokratie ist so alt wie die Demokratie selbst. Platons berühmtester Schüler, Aristoteles, kritisierte im dritten Buch der «Politiká» die Demokratie dafür, dass sie systematisch der Mehrheit nützt, dabei aber die immer gleichen Minderheiten ausschliesst, und so keine Wohlfahrt erzeugt. Ein Vorteil von Demokratien besteht jedoch darin, dass Entscheide von einer breiten Basis akzeptiert werden, was auch ihre Umsetzung und letztlich das Erreichen der gesetzten Ziele erleichtern sollte.

6 Habermas (1973).

Aber heute müssen wir über neue Formen der Entscheidungsfindung nachdenken, um die grössten Herausforderungen in unseren Gesellschaften zu bewältigen. Betroffene Menschen müssen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden, damit langfristige Probleme angegangen und wirkungsvolle Politiken gestaltet werden können. Aus substanzieller Sicht bedeutet dies, den Bestand an natürlichen Ressourcen zu erhalten, aus verfahrenstechnischer Sicht, künftigen Generationen die Möglichkeit zu geben, über ihre eigene Welt entscheiden zu können. Das politische System spielt hier eine wichtige Rolle – und auch die alte Frage, wie viel Partizipation und Repräsentation zu wünschenswerten Ergebnissen führen.

Heute besteht die Herausforderung jedoch nicht nur darin, Ergebnisse zu produzieren, die zur Lösung der Probleme in der Zukunft beitragen, sondern auch Lösungen zu schaffen mit Zielen, die flexibel bleiben, und Massnahmen, die anpassungsfähig sind. Es gibt mindestens zwei Gründe, weshalb Politikgestaltung flexibel bleiben sollte: erstens, um sich an die Entwicklung des Problems anpassen zu können (wenn sich also das Problem oder die Wahrnehmung des Problems ändert, kann sich auch die Politik ändern). Und zweitens, um künftigen Generationen die Möglichkeit zu geben, über ihre eigene Politik zu entscheiden und somit alte Politiken abzuschaffen oder umzugestalten.

Ja, die Covid-19-Pandemie und andere grosse Herausforderungen unserer Zeit wie die Klimakrise unterscheiden sich grundlegend voneinander. Doch können wir von den politischen Reaktionen auf Covid-19 mindestens vier Dinge lernen. Erstens sind im Gegensatz zu Covid-19 in der Klimapolitik keine Top-down-Entscheidungen erforderlich: Denn entscheidend für eine substanzielle Verhaltensänderung ist die politische Akzeptanz der Bürger. Also müssen Entscheidungen gemeinsam mit den Bürgern getroffen werden, bottom-up oder partizipativ. Zweitens werden die von einigen Ländern in Bezug auf Covid-19 ergriffenen Massnahmen schwerwiegende Folgen für die Binnen- und Weltwirtschaft sowie für Teile der Gesellschaft haben. Nicht alle diese Folgen sind wünschenswert. Zur Bewältigung der Klimakrise sind ebenfalls grundlegende, aber bei Weitem nicht so radikale Veränderungen erforderlich. Drittens spielt die Wissenschaft in der Covid-19-Krise eine wichtige Rolle: Verschiedene nationale Regierungen liessen sich von wissenschaftlichen Task Forces beraten. Wenn nicht bereits vorhanden, sollten die Länder solche Task Forces auch für die Klimapolitik und zur Bewältigung anderer grosser gesellschaftlicher Probleme unserer Zeit einrichten. Und schliesslich rief Covid-19 zur Solidarität mit Risikogruppen und mit der älteren Generation auf. Auch die Klimakrise erfordert Solidarität, diesmal mit den jüngeren Generationen.

## Literatur

- Habermas, Jürgen (1973): Zur Logik von Legitimationsproblemen, in: Ebd.: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt a.M., S. 131–196.
- Mousseau, Michael und Yuhang Shi (1999): A Test for Reverse Causality in the Democratic Peace Relationship, in: Journal of Peace Research 36, S. 639–663.
- Oidel (2018): Freedom of Education Index: Correlations with Selected Indicators.
- Schmidt, Manfred G. (2019): Demokratietheorien. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Schmidt, Vivien (2013): Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and «Throughput», in: Political Studies 61, 1, S. 2–22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Uno (1987): Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development, Oxford.

## DOI

[10.5281/zenodo.4045891](https://doi.org/10.5281/zenodo.4045891)

## Zur Autorin

Karin Ingold ist Professorin am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern und Mitglied des Oeschger-Zentrums für Klimaforschung. Sie führt die an der Universität Bern und im ETH-Bereich an der Forschungsabteilung Umweltsozialwissenschaften der Eawag angesiedelte Gruppe «Policy Analysis and Environmental Governance».



# Institutionen einer Nachhaltigen Demokratie

*Ivo Wallimann-Helmer*



Festakt zur Einweihung des Soldatenfriedhofs in Gettysburg, Pennsylvania, am 19. November 1863. Hier hielt Abraham Lincoln (in der Bildmitte, ohne Zylinder) die berühmte «Gettysburg Address».

**Nachhaltige Entwicklung, Klimaschutz oder der Kampf gegen den Verlust von Biodiversität verlangen politische Entscheide, die langfristig sind und in die Zukunft weisen. Solche Entscheide belasten aber häufig die Bürgerinnen und Bürger von heute. Deshalb laufen Demokratien Gefahr, langfristigen Massnahmen auszuweichen. Dies liegt an ihrer institutionellen Struktur.**

Gemäss der bekannten Definition aus der Gettysburg Address von Abraham Lincoln ist Demokratie die Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk. Wenn deshalb das

Volk, die heute lebenden Bürgerinnen und Bürger, kurzfristige Interessen verfolgt, dann wird langfristige Politik schwierig. Diese Schwierigkeit wird dadurch verstärkt, dass in einer Demokratie Wahlzyklen bestehen müssen, damit unliebsame Politikerinnen und Politiker abgewählt werden können. Um ihre Wiederwahl zu sichern, tendieren diese deshalb dazu, eher kurzfristige Erfolge anzustreben. Solche Einwände gegen die Nachhaltigkeit von Demokratien haben zu vielen Vorschlägen



Politische Initiativen wie die «Gletscherinitiative», die von der heutigen Generation Einschränkungen verlangen, sind demokratisch nur legitim, wenn sie die Menschen heute auch unterstützen.

geführt, wie ihre Institutionen verbessert werden können. Im Folgenden möchte ich einige dieser Vorschläge kritisch untersuchen.

## Vorschläge zur Reform von Demokratien

Demokratische Staaten sind meist in drei Staatsgewalten unterteilt: Die Exekutive, die Judikative und die Legislative. Jede dieser Körperschaften hat unterschiedliche Funktionen und steht vor anderen Herausforderungen, wenn es um langfristiges Handeln geht. Entsprechend gibt es für jede Staatsgewalt auch andere Vorschläge, wie sie zugunsten von mehr Nachhaltigkeit reformiert werden könnte. Ich stelle im Folgenden drei prominente Vorschläge vor: die Expertokratie; eine erweiterte Funktion der Judikative durch Verfassungsrechte für Zukunft und Natur; parlamentarische Repräsentation der Natur und zukünftiger Generationen.

*Expertokratie:* Der wohl prominenteste Vorschlag zugunsten einer nachhaltigeren Politik fordert mehr Macht für die Wissenschaft. Bereits in der Antike forderte Plato die politische Macht für die Philosophen. Auch in jüngerer Zeit wurden immer wieder Forderungen nach mehr Macht für Expertinnen und Experten laut, etwa im Kontext der sich anbahnenden Umweltkrisen in den 1960er-Jahren oder heute

in Verbindung mit dem Klimawandel. Dabei wird behauptet, dass nur Experten die Politik nachhaltig zu lenken vermögen, weil nur sie das Fachwissen haben, den Ernst der Lage zu erfassen und passende Lösungen zu entwickeln. Mehr Macht für die Wissenschaft kann bedeuten, dass sie eine wichtige Rolle als Beraterin einnimmt oder ihr gar die exekutive Gewalt vollumfänglich oder teilweise übertragen wird. Läge die exekutive Gewalt einzig in den Händen von Expertinnen und Experten, dann spräche man von einer Expertokratie.

*Erweiterte Funktion der Judikative:* Eine weitere Überlegung geht dahin, den Entscheidungsspielraum der richterlichen Gewalt auszuweiten. Die Verfassung soll nicht nur grundlegende Rechte für Menschen enthalten, sondern auch für Tiere, für die Natur und für zukünftige Generationen. Wäre dies der Fall, dann könnten jegliche gefällten oder ausbleibenden Entscheide der Politik und der Regierungen juristisch angefochten werden. Die Institutionen der Judikative würden nicht mehr nur die juristische Konsistenz politischer Entscheidungen überprüfen, sondern auch deren Vereinbarkeit mit Zielen der Nachhaltigkeit. Sie müssten folglich durch Expertinnen und Experten ergänzt werden, die über entsprechende Kompetenzen in nachhaltiger Entwicklung verfügen.

*Parlamentarische Repräsentation:* Im Parlament repräsentieren Vertreterinnen und Vertreter des Volkes die Interessen ihrer Wähler und Wählerinnen und schmieden Gesetze. Mit Blick auf Nachhaltigkeit hat dieses System der

Repräsentation allerdings eine entscheidende Schwäche: Es sind die Bürgerinnen und Bürger von heute, die Nachhaltigkeitsentscheide fällen. Betroffen sind aber in erster Linie zukünftige und jüngere Generationen, die in Parlamenten nicht beziehungsweise untervertreten sind. Es gibt viele Stimmen, die fordern, zukünftigen Generationen spezifische Repräsentanten zuzusprechen. Dasselbe wird für Tiere und die Natur gefordert, da deren Interessen in Parlamenten meist unzulänglich repräsentiert sind. Um die Unterrepräsentation der jüngeren Generation im Parlament zu korrigieren, werden zudem auch Altersquoten diskutiert.

## Viele Reformvorschläge sind unvereinbar mit der Demokratie

Im Folgenden möchte ich erläutern und zeigen, weshalb die obigen drei Reformvorschläge mit dem Ideal der Demokratie nicht vereinbar sind.

**Expertokratie:** Eine Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk setzt voraus, dass sich alle Bürgerinnen und Bürger gleichberechtigt am politischen Prozess beteiligen können. Ab einem bestimmten Alter erhält man das Wahlrecht, kann in bestimmten politischen Fragen mitbestimmen und darf sich für das Parlament und für die Regierung zur Wahl stellen. Sollen aber Expertinnen und Wissenschaftler die Exekutivmacht übernehmen oder mehr Gewicht in der Regierung erhalten, wird dieses Gleichheitsgebot untergraben. In einer Expertokratie zählt die erworbene Expertise als relevantes Kriterium für die Wahl in die Regierung. Damit erhalten einige Bürgerinnen und Bürger – die Experten – mehr Gewicht und das Gleichheitsgebot ist verletzt.

**Erweiterte Funktion der Judikative:** Eine ähnliche Schwierigkeit entsteht bei einer erweiterten Funktion der Judikative. Problematisch dabei ist nicht so sehr, dass Expertise relevant für eine Funktion in der Judikative wird. Problematisch ist, dass mit einer solchen Erweiterung die Judikative ohne demokratische Legitimation einzig aufgrund von Expertise zur Gesetzgeberin würde. Denn bei einer solchen Erweiterung würden die Mitglieder der Judikative nicht nur den juristischen Gehalt von Gesetzen beurteilen, sondern auch wie gut diese mit den politischen Zielen der Nachhaltigkeit übereinstimmen. Eine solche Aufgabe ist aber eine Aufgabe der gesetzgebenden Gewalt, also des Parlaments.

**Parlamentarische Repräsentation:** Anders gelagert sind die Schwierigkeiten bei der Repräsentation zukünftiger Generationen, von Tieren oder der Natur im Parlament. Eine Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk sieht vor, dass die Wählerinnen und Wähler ihre Repräsentanten bestimmen und bei Unzufriedenheit am Ende eines Wahlzyklus wieder abwählen. Zukünftige Generationen existieren aber noch nicht und können deshalb auch nicht wählen. Auch Tiere und die Natur können selbst keine Stimme abgeben. Hier entsteht ein Legitimationsdefizit. Auch gibt es keine Garantie, dass sich die entsprechenden Repräsentanten tat-

## Résumé

*Le développement durable, la protection du climat ou la lutte contre la perte de biodiversité nécessitent des décisions politiques qui s'inscrivent dans la durée et qui sont tournées vers l'avenir. Toutefois, ces décisions font souvent peser un fardeau sur les citoyens et citoyennes d'aujourd'hui. Les démocraties courent donc le risque d'éviter les mesures à long terme.*

*Cet article présente trois propositions dominantes en matière de réforme institutionnelle pour plus de durabilité dans la démocratie : l'expertocratie ; une fonction élargie du pouvoir judiciaire et des droits constitutionnels pour l'avenir et pour la nature ; et la représentation de la nature et des générations futures au niveau parlementaire. Ces trois propositions sont toutefois difficiles à concilier avec la démocratie : une expertocratie viole le principe d'égalité de traitement ; une fonction élargie du pouvoir judiciaire l'éloigne de sa mission de contrôle ; et la représentation des générations futures, des animaux et de la nature manque de légitimation démocratique.*

*Le changement climatique, la perte de biodiversité et de nombreux autres défis exigent une action immédiate pour limiter leurs conséquences dramatiques. Mais la question de savoir si nous devons risquer notre égalité démocratique pour cela semble discutable. Notamment parce que sans processus démocratique les politiques durables ne peuvent que difficilement être légitimées.*

sächlich für die Interessen zukünftiger Generationen, von Tieren und der Natur einsetzen. Dürfte eine solche Repräsentationsfunktion nur übernehmen, wer eine entsprechende Gesinnung hat, dann wäre wiederum das Gleichheitsverbot verletzt.

**Altersquoten:** Einzig Quoten für die Jungen und Jüngsten lassen sich vor dem Hintergrund der Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk rechtfertigen. Wenn eine Bevölkerungsgruppe beziehungsweise eine Altersgruppe im Parlament systematisch untervertreten ist, dann scheint es gerechtfertigt, Regeln zur Korrektur einzuführen. Die Schwierigkeit hierbei ist allerdings, dass die Jungen und Jüngsten durch eine solche Massnahme nicht zwingend mehr Gewicht erhalten. Denn Quoten können nur die Vertretung einer Bevölkerungsgruppe proportional zu ihrer Grösse in der Gesellschaft verlangen. Aufgrund der demographischen Entwicklung sind die Jungen und Jüngsten aber über kurz oder lang immer in der Minderheit. Immerhin erhalten politische Entscheide durch eine solche Massnahme aber mehr Legitimität.



# Demokratische Gleichheit nicht aufs Spiel setzen

Man mag diesen Argumenten entgegenhalten, dass die Nachhaltigkeitskrise als Herausforderung so gross ist, dass sie eine Aufweichung der Demokratie rechtfertigt. Dem möchte ich drei Punkte entgegenen.

*Wertentscheide:* Mehr oder weniger Nachhaltigkeit bedeutet mehr oder weniger starke Einschränkungen für das Volk und kleinere oder grössere Risiken für die Gesellschaft. Welche Einschränkungen zugunsten von Nachhaltigkeit tragbar sind und welche nicht, ist ein Wertentscheid, den die Bürgerinnen und Bürger treffen müssen. Dasselbe gilt mit Blick auf das Risiko, das sich eine Gesellschaft auferlegt, wenn sie zu wenig nachhaltig ist. Ob ein Risiko akzeptabel, tolerabel oder intolerabel ist, können im Endeffekt nur die Bürgerinnen und Bürger einer Demokratie festlegen.

*Zentraler politischer Akteur:* Nachhaltigkeit erfordert internationale Koordination, ist andererseits aber ohne staatliche Rahmenbedingungen kaum umsetzbar. Für zeitnahe Lösungen müssen wir auf die bestehende globale Struktur mit einzelnen souveränen Nationalstaaten setzen. Diese stellen mit ihrer Gesetzgebung sicher, dass sich alle Bürgerinnen und Bürger nachhaltig verhalten. Damit Demokratien diese Aufgaben erfüllen können, müssen sie handlungsfähig bleiben, was nur möglich ist, wenn ihre Institutionen nicht untergraben werden. Reformen, die dies riskieren, sind deshalb nicht zielführend.

*Wert der Demokratie:* Darüber hinaus sollte eines nicht vergessen gehen: So wichtig die Sicherstellung von Nachhaltigkeit auch ist, es gibt andere Errungenschaften in westlich-liberalen Gesellschaften, die nicht leichtsinnig über Bord geworfen werden sollten. Dazu zählen – ganz zentral – unsere Vorstellungen von Gleichheit und Demokratie. Der Klimawandel, der drohende Verlust der Biodiversität und viele weitere Herausforderungen erfordern unmittelbares Handeln und werden drastische Folgen nach sich ziehen. Doch ob wir hierfür unsere demokratische Gleichheit riskieren sollten, scheint mir fraglich. Nicht zuletzt deshalb, weil ohne demokratische Prozesse eine nachhaltige Politik kaum legitimiert werden kann.

## Literatur

- Gesang, Bernward (2014): Kann Demokratie Nachhaltigkeit?, Wiesbaden.
- Tremmel, Jörg und Markus Rutsche (2015): Politische Beteiligung junger Menschen, Wiesbaden.
- Wallimann-Helmer, Ivo (2017): Kollektive Verantwortung für den Klimaschutz, in: Zeitschrift für Praktische Philosophie 4,1, S. 211–238.

## DOI

[10.5281/zenodo.4071919](https://doi.org/10.5281/zenodo.4071919)

## Zum Autor

Ivo Wallimann-Helmer ist Professor für Umweltgeisteswissenschaften und Direktor des Environmental Sciences and Humanities Institute an der Universität Fribourg. Er forscht und lehrt zu Gerechtigkeit und Verantwortung im Zusammenhang mit Klima- und Umweltschäden.



•

## Bildessay

# Mutationen

Bilder: Cornelia Hesse-Honegger,

Kuration: Howald Biberstein, Text: Heinz Nauer

Die *er-zeichneten* Naturforschungen von Cornelia Hesse-Honegger, durchgeführt bei Wanzen, Fliegen, Käfern und anderen Insekten sind in ihrer Ästhetik trügerisch: Sie zeigen nicht selten unheimliche Mutation und Entstellung und nicht kunstvolle Verpuppung und Verwandlung. Sind es subjektive Zeichnungen oder objektive Studien? Visionen einer zukünftigen menschengemachten Naturform? Handelt es sich um Kunst oder um Wissenschaft? Und spielt das überhaupt eine Rolle?

Oft zeigten sich die Folgen einer Verseuchung, beispielsweise durch radioaktive Strahlung, erst in der nächsten, übernächsten Generation, schreibt Hesse-Honegger im Bildband «Heteroptera» (Wanzen). Aber wer schaut schon durch ein Mikroskop stundenlang in die Gesichter von Taufliegen, um sie zu zeichnen? Wie sieht eigentlich heute eine *normale* Glasflügelwanze aus? Und wie *sollte* sie aussehen?

*Les dessins naturalistes de Cornelia Hesse-Honegger, représentant punaises, mouches, coléoptères et autres insectes, sont trompeurs de par leur esthétique même : ils dévoilent bien souvent d'inquiétantes mutations et de troublantes déformations plutôt que d'artistiques mues et plus amples métamorphoses. S'agit-il de dessins subjectifs ou d'études objectives ? de visions d'une future nature portant partout dans sa chair l'empreinte de l'homme ? Est-ce de l'art ou de la science ? Et cette distinction, au fond, a-t-elle de l'importance ?*

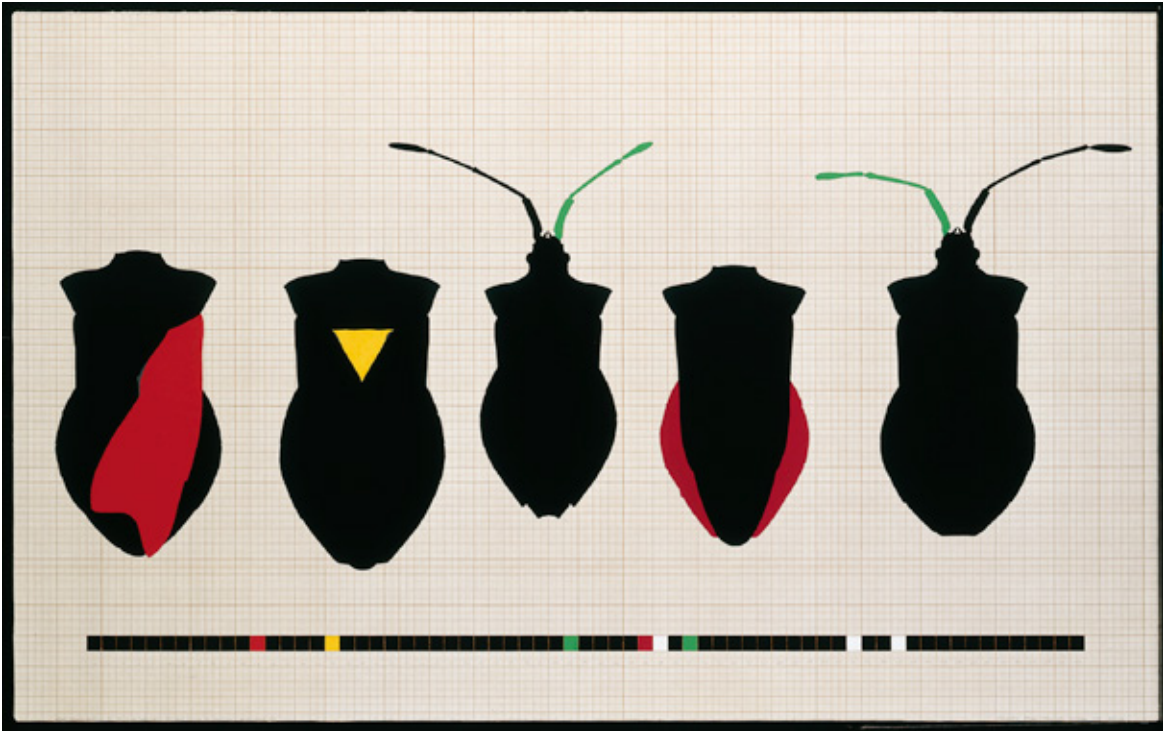
*Souvent, les conséquences d'une contamination, par exemple par des rayonnements radioactifs, ne deviennent manifestes que dans la génération suivante, ou même celle d'après, écrit Cornelia Hesse-Honegger dans son livre illustré « Heteroptera » (les punaises). Mais qui regarde dans un microscope pendant des heures le visage de drosophiles pour les dessiner ? À quoi ressemble aujourd'hui un spécimen moyen de rhopalidae ? Et à quoi devrait-il ressembler ?*

## Bilder

- Cornelia Hesse-Honegger, *Zwei Taufliegen-Köpfe, Drosophila subobscura*, 1992, Aquarell auf Papier, 42 x 60 cm, Privatbesitz  
Fotonachweis: SIK-ISEA, Zürich
- Cornelia Hesse-Honegger, *Fliegenrücken*. 1978, Aquarell. 21 x 29,7 cm  
Fotonachweis: Peter Schälchli, Zürich  
Scan: SIK-ISEA, Zürich
- Cornelia Hesse-Honegger, *Alle morphologischen Schäden der Gruppe 2 vom Schutthügel Paul Scherrer Institut, Villigen, AG*. 1995. Tempera auf Millimeterpapier. 47 x 67,5 cm  
Fotonachweis: Peter Schälchli, Zürich  
Scan: SIK-ISEA, Zürich
- Cornelia Hesse-Honegger, *Glasflügelwanze, Corizus hyoscyami, aus Würenlingen, gegenüber dem Paul Scherrer Institut*, 1988 / 1989, Aquarell auf Papier, 29,7 x 21 cm, Privatbesitz  
Fotonachweis: SIK-ISEA, Zürich
- Cornelia Hesse-Honegger, *Weichwanze, Cremnocephalus*. 1978 / 1979. Miniaturalmalerei. 42 x 29,7 cm  
Fotonachweis: Peter Schälchli, Zürich  
Scan: SIK-ISEA, Zürich
- Cornelia Hesse-Honegger, *Baumwanze, Pentatomidae*, 1992. Aquarell auf Papier 42 x 29,7 cm, Privatbesitz  
Fotonachweis: SIK-ISEA, Zürich

















# Vers l'État durable et stratège

*Dominique Bourg*

L'État durable doit être conçu en partant de l'état actuel de la planète, pour le moins inquiétant. Seul un État qui parviendrait à réduire suffisamment les processus qui compromettent l'habitabilité de la Terre pourrait être durable. Or ces processus sont inséparables de nos modes de vie. S'il ne peut être libéral en tous points, l'État durable ne saurait pour autant être autoritaire. Un tel État, que l'on pourrait qualifier de stratège, devrait s'appuyer sur un fonctionnement institutionnel significativement différent de celui que nous connaissons actuellement.

L'État durable n'est à chercher ni dans le passé ni dans le présent, dans la mesure où ce dernier ne semble guère se détacher d'un passé qui nous a conduits aux difficultés que nous connaissons. L'expression « sustainable development » remonte à l'année 1980, mais ses fondements ont été dégagés dès la première conférence sur l'homme et l'environnement, celle de Stockholm de juin 1972 ; et il a fallu attendre le Sommet de la Terre de Rio de 1992 pour que l'idée associée à cette expression, développée avec le rapport Brundtland de 1987, obtienne une reconnaissance internationale et une forme de déploiement. Depuis les années 80, force est toutefois de constater que les seuls succès environnementaux que nous connaissons sont des succès au mieux relatifs, jamais absolus.

Par exemple, les anciens pays industriels ont certes réussi à juguler l'augmentation de leur consommation directe d'énergie, mais en exportant les industries les plus carbonées et en important des biens carbonés. En conséquence, si leurs émissions globales de gaz à effet de serre n'ont cessé de croître, leurs émissions directes n'en constituent généralement grosso modo que la moitié, l'autre moitié provenant des émissions produites territorialement ailleurs, importées sous forme de biens finaux consommés. L'Allemagne a fourni un effort considérable en matière de production renouvelable d'électricité, mais avec un niveau d'émissions globales toujours aussi peu flatteur. Nous pourrions ainsi multiplier les exemples. Et sur le plan mondial, tous les indicateurs environnementaux globaux n'ont cessé de se dégrader depuis que le développement durable s'est peu ou prou imposé à l'agenda international : qu'il s'agisse de la hausse des émissions de gaz à effet de serre, de l'effondrement de nombre de populations d'animaux sauvages, à commencer par les insectes et autres arthropodes, ou encore du taux d'érosion de la biodiversité ou de la pression sur les ressources en général.

## L'habitabilité de la Terre sévèrement menacée

De cette situation, deux conséquences peuvent être dégagées. Première conséquence, le concept de durabilité faible<sup>1</sup> a perdu toute pertinence et est inséparable de l'état de choses présent. La durabilité faible signifie en effet la destruction progressive, clairement entamée, de l'habitabilité de la Terre. Nous devrions notamment connaître dès 2040 une augmentation de la température moyenne par rapport à la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle de 2°C, seuil à partir duquel les conséquences des dérèglements climatiques commencent à devenir tragiques et peuvent donner lieu à un emballement. Dès 2040, de nombreuses capitales européennes pourraient régulièrement connaître des températures extrêmes s'échelonnant dans la gamme des 40°C. Au-delà d'une hausse de 3°C, ce sont d'immenses zones sur Terre qui, sous la pression conjointe de la chaleur et de l'humidité, pourraient devenir inhabitables. Deuxième conséquence, soit l'État durable promeut la durabilité forte, à savoir une empreinte écologique égale au plus à une planète, afin de mettre un terme à la dynamique de dépassement des limites planétaires, soit il n'est simplement pas durable.

---

1 Succinctement : l'idée selon laquelle les techniques résoudront nos difficultés, autrement dit « business as usual », par opposition à la nécessité de préserver les grands équilibres naturels, quitte à changer nos modes de vie.



Discussion en marge d'une réunion des Nations Unies à Genève (2013).

## Modes de vie et démographie sur le banc des accusés

Quelles sont les raisons de notre destructivité, de la dégradation continue de l'habitabilité de la Terre ? Nous pouvons distinguer essentiellement deux raisons, la première renvoyant aux flux d'énergie et de matières appelés par nos consommations finales, individuelles et collectives, la seconde étant la démographie. Les flux en question occasionnent le dépassement des limites planétaires et bousculent les équilibres qui sous-tendent l'habitabilité de la Terre. Ils sont inséparables de nos modes de vie et peuvent très fortement varier en fonction des niveaux de richesse matérielle des individus. Rappelons que les 10 % les plus riches de la population mondiale émettent grosso modo 50 % des gaz à effet de serre, alors les 50 % les plus pauvres n'émettent que 10 % de ces gaz. Les écarts en termes de flux de matières sont à l'avenant. En revanche, riches et pauvres exigent approximativement la même surface pour épurer leur air et leur eau, et se nourrir ; ce faisant, la démographie humaine exerce une influence notable sur la biodiversité et son érosion.

L'État durable est alors celui qui organise la vie sociale et économique, fixe des bornes et des objectifs en fonction d'accords internationaux environnementaux réels ou potentiels – la perturbation des grands équilibres étant un phénomène planétaire –, de telle sorte que les flux incriminés

## Zusammenfassung

*Der Entwurf eines nachhaltigen Staates muss vom Ist-Zustand des Planeten ausgehen, der zumindest beunruhigend ist. Wie ist es zu diesem Zustand gekommen, und was sind seine Folgen? Ein Staat kann nur dann nachhaltig sein, wenn er jene Prozesse reduziert, welche die Bewohnbarkeit der Erde beeinträchtigen. Diese Prozesse sind untrennbar mit unserer Lebensweise verbunden. Deshalb muss der nachhaltige Staat von einem Grundprinzip des Liberalismus Abstand nehmen, namentlich der freien Gestaltung der Lebensweise durch das Individuum. Obwohl nicht vollumfänglich liberal, darf der nachhaltige Staat aber auch nicht autoritär sein: Erstens, weil die notwendigen Veränderungen und Einschränkungen nur durch demokratische Prozesse entstehen können und zweitens, weil andere Grundfreiheiten keinesfalls beeinträchtigt werden dürfen. Der nachhaltige Staat tritt insofern als strategischer Akteur auf, als dass er zwar die Einhaltung qualitativer Richtlinien und quantitativer Schwellenwerte sicherstellt, nicht aber in die Vielfalt der möglichen Wege zu diesen Zielen eingreift. Ein solcher Staat muss substantiell anders gestaltet sein, als wir ihn heute kennen – und als er zur Dynamik in eine verheerende Zukunft beiträgt.*



redescendent en deçà des seuils définis par les connaissances disponibles. Or, il n'est d'autre moyen d'y parvenir que de réguler les substrats matériels de nos modes de vie individuels et autres consommations finales collectives. Ce faisant, l'État durable déroge à l'un des principes fondamentaux du libéralisme, à savoir la libre détermination par les individus de leurs modes de vie.

## L'État durable : ni libéral ni autoritaire, mais stratégique

L'État durable est-il pour autant un État autoritaire ? Non, et ce pour deux raisons. La première est qu'il ne s'agit nullement d'imposer quoi que ce soit sans assentiment populaire. Ce plafonnement du fondement matériel de nos modes de vie ne peut que passer par la volonté populaire et la démocratie directe, tant il est exigeant. En d'autres termes, la détermination de nos modes de vie transiterait d'une modalité à l'autre de la liberté politique : de la liberté négative qui ménage aux agissements individuels un espace hors normes légales, à la liberté positive, à savoir la détermination de la norme par le souverain (le peuple). Quoique cela puisse nous surprendre, héritiers et héritières de la modernité que nous sommes, nos modes de vie corrélés à la masse démographique sont devenus éminemment dangereux pour notre propre survie, telle une substance nocive assortie d'un interdit. Deuxième raison, les autres libertés fondamentales – celles d'expression, de presse, de réunion, de culte, de mœurs, etc. –, ne seraient pas affectées.

Autre trait distinctif de l'État durable, il se comporte en État stratégique, au sens où il contrôle le respect de principes qualitatifs et de seuils quantitatifs, sans interférer avec la diversité des modalités possibles de les atteindre, laissées aux initiatives individuelles ou collectives. Il se situe à l'interface entre les différentes collectivités territoriales publiques et les grands engagements internationaux. Un tel État ne saurait s'appuyer sur les seuls parlements classiques, rétifs à la donne scientifique dès lors qu'elle s'oppose à des intérêts fortement installés. C'est pourquoi j'ai, avec d'autres, proposé l'institution d'un contrepoids : celui d'une troisième chambre, dotée de pouvoirs réels, mais nullement de celui de statuer, de voter la loi. Cette chambre s'appuierait sur un Collège du futur ayant pour tâche de mettre à disposition une synthèse de l'évolution des connaissances sur l'environnement (système Terre), connaissances qui sont au fondement de la durabilité forte, et le futur de la société. En l'état, ce schéma institutionnel n'est pas entièrement adapté à la donne helvétique, puisqu'il suppose une forme de cour constitutionnelle. En revanche, l'idée de veto suspensif obligeant le Parlement à rediscuter d'un projet de loi avant promulgation pourrait très bien trouver sa place dans le dispositif institutionnel suisse. À l'impossible saisine du juge constitutionnel pourrait se substituer une procédure de passage devant le souverain par voie référendaire pour des décisions écologiquement fondamentales.

Les lectrices et lecteurs le constateront sans peine : le schéma proposé ici s'éloigne certes significativement de l'actuel fonctionnement institutionnel, mais ce dernier participe d'une dynamique internationale qui nous précipite vers des lendemains tragiques.

### Références

- Bourg, Dominique et Kerry Whiteside (2010) : Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique, Seuil, Paris.
- Bourg, Dominique et al. (2017) : Inventer la démocratie du XXI<sup>e</sup> siècle. L'Assemblée citoyenne du futur, Les Liens qui libèrent/FNH, Paris.
- Bourg, Dominique et al. (2020) : Retour sur Terre. 35 propositions, Puf, Paris.
- Bourg, Dominique (2020) : Transcendental Damage Versus Global Risks, in Jodelet, Denise et al. : Societies Under Threat. A Pluri-Disciplinary Approach, Springer, Cham, pp. 41-46.

### DOI

[10.5281/zenodo.4071370](https://doi.org/10.5281/zenodo.4071370)

### L'auteur

Dominique Bourg a été professeur à la Faculté des géosciences et de l'environnement (FGSE) de l'Université de Lausanne de 2006 à 2019. Il est désormais professeur honoraire. Ses domaines de recherche portent notamment sur l'étude de la pensée écologique, les risques et le principe de précaution, l'économie circulaire et la démocratie écologique.



# Nachhaltige Entwicklung als Nordstern einer integrierten Verwaltungsstrategie?

*Claus D. Jacobs und Sebâ Topuz*

**Akteuren in der Verwaltung fehlt es oft an Orientierung, wie sie Nachhaltigkeit in das eigene Handeln integrieren können. Die Verwaltungswissenschaft leistet diese Orientierung bislang kaum. Sie hat sich einer fundamentalen Frage bis dato noch nicht zugewandt, die viel Entwicklungspotenzial bietet: Wie kann nachhaltige Entwicklung in einer Verwaltungsorganisation verankert und umgesetzt werden?**

Im Verhältnis von nachhaltiger Entwicklung und Verwaltungswissenschaft zeigen sich zum Teil recht amüsante Missverständnisse. In einem der wenigen konzeptionellen Beiträge zu diesem Thema rechtfertigte der US-amerikanische Verwaltungswissenschaftler Daniel Fiorino 2010 seine Präferenz für den Begriff «Nachhaltigkeit» gegenüber «nachhaltiger Entwicklung» wie folgt: Nachhaltigkeit sei deshalb der nachhaltigen Entwicklung als Konzept vorzuziehen, da Länder wie seines (die USA), bereits entwickelt (sic!) seien. Unglaublich. Möglicherweise liegt das Entwicklungsdefizit nicht bei der nachhaltigen Entwicklung als Konzept, sondern bei der Verwaltungswissenschaft als Disziplin? Aber der Reihe nach. In diesem Beitrag skizzieren wir zunächst die makropolitischen Anforderungen an Verwaltungshandeln und stellen dann die Ergebnisse einer kurzen systematischen Literaturrecherche vor, um daraus schliesslich einige programmatische Konsequenzen abzuleiten.

## Anforderungen an die Verwaltung

In der 2015 publizierten Agenda 2030 wurden 17 «Sustainable Development Goals» (SDG) formuliert. Sie sollen allen Staaten und Gesellschaften eine bessere und nachhaltigere Zukunft ermöglichen und den Nationalstaaten einen

gemeinsamen politischen Orientierungsrahmen bieten. Man könnte die SDGs als Kernziele einer supranationalen strategischen Agenda ansehen, zu der die einzelnen Staaten ihre nationalen Umsetzungsstrategien entwickeln, die wiederum für die einzelne Verwaltungsorganisation strategisch operationalisiert werden.

2019 publizierten die Vereinten Nationen den Global Sustainable Development Report<sup>1</sup>, der die wissenschaftlichen Erkenntnisse diverser Disziplinen integrierte; vor allem auch um die für die Realisierung der SDGs notwendigen Handlungsfelder zu benennen. Neben Wirtschaft und Finanzen, individuellem und kollektiven Handeln sowie Wissenschaft und Technologie benennt der Bericht «gute Regierungsführung» (Governance) als einen von vier zentralen Hebeln für die nachhaltige Entwicklung. Spezifisch zu diesem Handlungsfeld wird von Regierungen und Verwaltungen erwartet, dass sie, um die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen, verstärkt auf «politische Kohärenz», die «Überwindung sektoraler Silos» und die «Angleichung bestehender Regeln und Vorschriften» setzen. Ausserdem wird von ihnen Offenheit gefordert für «transformatives Lernen durch Experimentieren und Innovation» – Fähigkeiten also, die viele Regierungen und Verwaltungen erst noch stärker entwickeln müssen. Die politische Praxis (und die Politikwissenschaft) formulieren somit einen recht klaren Anforderungskatalog an die Verwaltung.<sup>2</sup>

1 Global Sustainable Development Report (2019), S. 29.

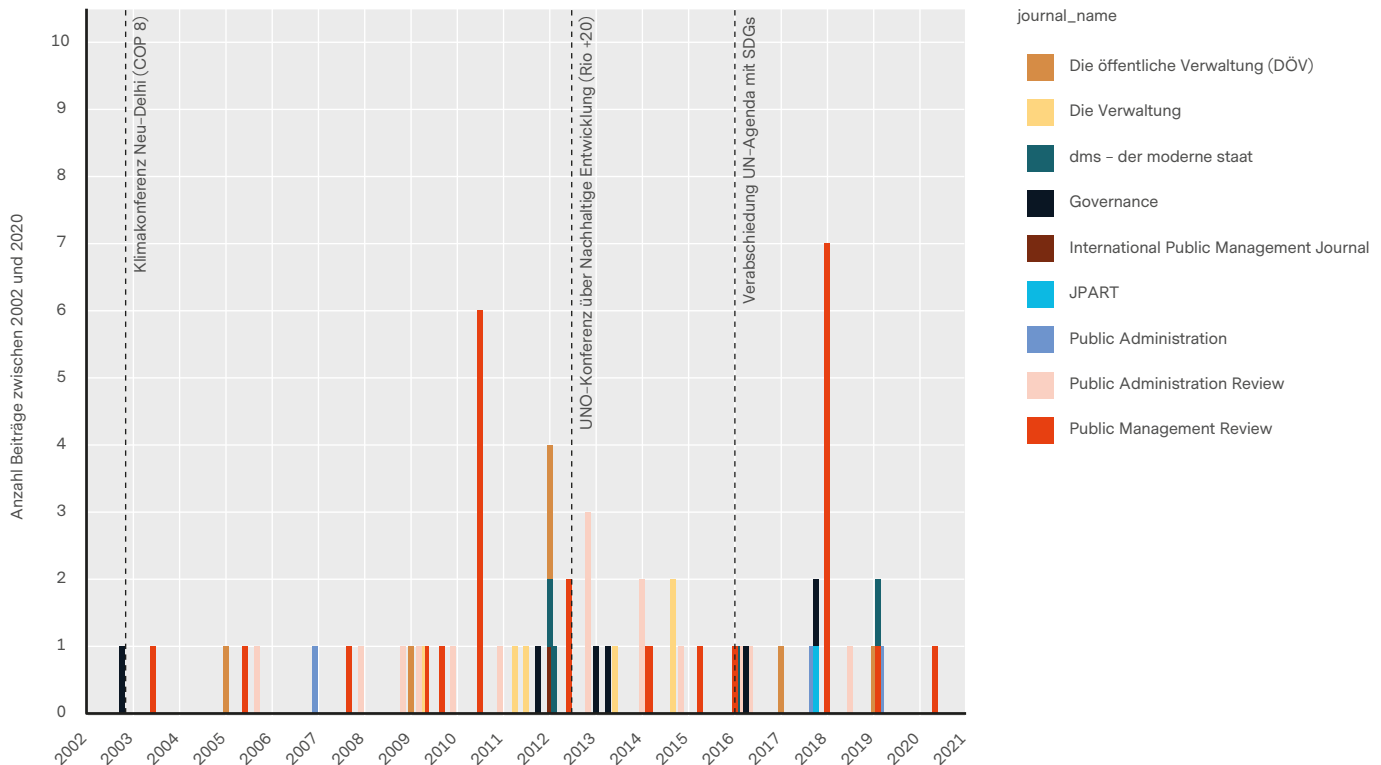
2 Siehe hierzu exemplarisch Adger/Jordan (2009); Bornemann/Christen (2017).

## Fachliteratur befasst sich kaum mit Nachhaltigkeit

Um zu beleuchten, wie das Konzept der nachhaltigen Entwicklung in der Verwaltungswissenschaft bis dato berücksichtigt wurde, haben wir die einschlägige englischsprachige sowie die deutsche Fachliteratur befragt. Wir haben dafür die sechs international führenden Zeitschriften sowie drei deutschsprachige Zeitschriften in unserer Recherche und Analyse berücksichtigt.<sup>3</sup> Für den Zeitraum 2002 (zehn Jahre nach der Uno-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro) bis 2020 haben wir in diesen Zeitschriften mittels einer Recherche in den einschlägigen Datenbanken in Titel, Schlagworten und Abstract nach «sustainab\*» beziehungsweise «nachhaltig\*» gesucht.<sup>4</sup>

In den englischsprachigen Journalen fanden sich 53, in den deutschsprachigen Zeitschriften 16 Beiträge zum Thema «Nachhaltigkeit» respektive «nachhaltige Entwicklung». Zu einer zeitlichen Einordnung haben wir wichtige, politik- und strategiesetzende Uno-Konferenzen in diesem Zeitfenster abgebildet. Insgesamt finden sich in den 18 Jahren und in den von uns berücksichtigten Zeitschriften weniger als 70 Beiträge. In der «Public Management Review» (PMR) beispielsweise sind es zwischen 2002 und 2020 insgesamt 13 Artikel zum Thema Nachhaltigkeit, was weniger als 1 Prozent aller in diesem Zeitraum in der PMR publizierten Artikel ausmacht. Einen Zusammenhang zwischen den UN-Konferenzen zum Thema und den publizierten Beiträgen konnten wir nicht feststellen, geschweige denn eine erkennbare Zunahme über die Zeit. Die beiden Peaks in den Jahren 2010 und 2018 können fast vollständig den beiden Sonderausgaben zu nachhaltiger Entwicklung der PMR zugeschrieben werden.

### Übersicht der Beiträge in deutsch- und englischsprachigen Journals zum Thema «Nachhaltige Entwicklung»



<sup>3</sup> Internationale Zeitschriften: Journal of Public Administration Research and Theory; Governance, Public Administration Review; Public Administration; International Public Management Journal; Public Management Review. Deutschsprachige Zeitschriften: der moderne staat; Die Verwaltung; Die öffentliche Verwaltung.

<sup>4</sup> Diese Suchstrategie ist mit den üblichen Limitationen versehen. Eine Ausweitung auf Volltext, konnotativ verwandte Schlagworte und weitere Zeitschriften sowie Bücher und Buchkapitel konnten wir aus Zeit- und Ressourcengründen nicht vornehmen.

## Praxis geht der Wissenschaft voraus

Der Diskurs zum Verhältnis von Nachhaltigkeit und Staat in Bezug auf die Verwaltung findet in den hochrangigen Zeitschriften des Feldes bis jetzt also kaum statt. Eine Erklärung mag sein, dass Verwaltungswissenschaft eher aus einer funktionalen Perspektive operiert, das heisst, dass die konkreten Inhalte der umzusetzenden Politikfelder nachrangig behandelt werden. Verwaltungswissenschaftler scheinen das Konzept «Nachhaltigkeit» weiterhin als normativ imprägniert wahrzunehmen und mögen sich davon abschrecken lassen. Und schliesslich zeigt sich hier vielleicht das Phänomen «research follows practice», wie es in anwendungsorientierten Feldern nicht unüblich ist. Solange die (Verwaltungs-)Praxis ein Thema nicht erkennbar als relevant oder problematisch qualifiziert, taucht es auch nicht auf dem Radar der (Verwaltungs-)Wissenschaft auf.

Neben diesen eher bibliometrischen Aspekten erscheinen uns die folgenden inhaltlichen Punkte bemerkenswert. Wir stellen fest, dass Verwaltungswissenschaftler statt mit den SDG meist noch mit einem stark vereinfachten Nachhaltigkeitskonzept arbeiten, deren Kategorien aus dem Brundtland-Bericht von 1987 stammen. Des Weiteren fällt auf, dass Nachhaltigkeit meist auf ihre ökologische Dimension reduziert wird. Schliesslich zeigt sich eine starke Fragmentierung der Studien in Bezug auf Politikfeld, Geographie (Land) und Verwaltungsebene (national, regional, lokal), so dass ein kumulativer Wissensaufbau schwer möglich scheint. Die meisten der von uns gesichteten Beiträge operieren auf der Ebene von Lokal- und Stadtverwaltungen. Und schliesslich, hat sich die Verwaltungswissenschaft einer fundamentalen Frage bis dato noch nicht zugewandt, die eigentlich originär in ihrer Expertise liegt: Wie kann nachhaltige Entwicklung in einer Verwaltungsorganisation verankert und umgesetzt werden? Gerade eine stärkere Aufmerksamkeit auf diesen letzten Aspekt würde dem Feld Entwicklungspotentiale bieten.

## Das Gemeinwohl gibt die Richtung vor

Um der nachhaltigen Entwicklung in der Verwaltungswissenschaft zu mehr Aufmerksamkeit zu verhelfen, erscheint uns eine strategische Perspektive auf Ebene der Verwaltungsorganisation vielversprechend. Taucht die nachhaltige Entwicklung auf der strategischen Agenda einer Verwaltung nicht als Kernziel auf, teilt sie mit grosser Wahrscheinlichkeit das Schicksal anderer Anliegen wie höhere Qualität oder mehr Diversität. Man benennt eine Stabstelle, eine Beauftragte oder einen Delegierten, spricht ein nominales, aber folgenfreies Budget und glaubt, das Thema so hinreichend adressiert zu haben. Wird die nachhaltige Entwicklung aber als Kernziel in der Organisationsstrategie einer Verwaltung verankert, wird sie Teil eines Wertversprechens – und kann in diesem Sinne als ein wichtiger normati-

## Résumé

*La pratique politique et les sciences politiques formulent un catalogue clair d'exigences pour l'administration : par exemple, pour atteindre les objectifs de durabilité, elle devrait davantage mettre l'accent sur la cohérence politique, le dépassement des silos sectoriels ainsi que sur l'harmonisation entre les règles et les directives existantes, et être ouverte à l'apprentissage transformatif et à l'innovation.*

*Le défi, cependant, n'est pas de dresser des catalogues d'objectifs, mais bien de traduire les objectifs de durabilité en actions administratives concrètes. Les acteurs de l'administration manquent souvent d'orientation quant à la manière dont ils peuvent intégrer la durabilité dans leurs propres actions. Jusqu'à présent, la science administrative n'a guère fourni cette orientation. Elle s'occupe principalement du niveau des instruments politiques et de la question des résultats durables à atteindre, et moins des pratiques et des processus organisationnels concrets en matière de gestion. En bref : si le développement durable n'apparaît pas dans l'agenda stratégique d'une administration comme un objectif majeur, il n'est pas non plus au centre de la science administrative.*

*La légalité, la légitimité, l'efficacité et l'efficience constituent les quatre dimensions classiques par lesquelles on mesure la réussite d'une action administrative. Si la durabilité était stratégiquement intégrée dans l'administration, ce quadrilatère deviendrait un « pentagone stratégique ». Telle une sorte d'étoile polaire du développement durable, il pourrait servir pour ainsi dire de guide et de moteur sur la voie de l'action transformatrice.*

ver Bezugspunkt verstanden werden, an dem sich jegliches Verwaltungshandeln für die Bürgerinnen und Bürger messen lässt.<sup>5</sup>

Aus strategischer Perspektive ist nachhaltige Entwicklung eine Wertschöpfung für das Gemeinwohl (Public Value).<sup>6</sup> Das heisst, dass Leistungen der Verwaltung in der Gesellschaft laufend neu verhandelt, bewertet oder auch neu- und umgewertet werden.<sup>7</sup> Im Unterschied zur finanziellen Wertschöpfung, wie die Privatwirtschaft sie versteht, ist Public Value eher eine Art Leitideal, das dem Nordstern gleicht: Es kann zwar nie erreicht werden, gibt aber dennoch

5 Fiorino (2010), S. 83.

6 Moore (1995).

7 Groys (1992).

Richtung und Orientierung vor. Bis in die frühen 1970er-Jahre beispielsweise stand die wirtschaftliche Prosperität im Zentrum von Public Value; erst viel später und im Zuge von gesellschaftlichen Um- und Neubewertungen gewann die Nachhaltigkeit an Gewicht und wurde zu einem Faktor, dem auch das Verwaltungshandeln Rechnung tragen muss.

## Wie lässt sich Nachhaltigkeit in Verwaltungshandeln übersetzen?

Politische Ziele einer Regierung, einer Partei oder eines Parlaments sind demselben Risiko ausgesetzt, wie strategische Ziele auf Ebene einer Organisation. Es ist ungleich leichter, die vermeintlich «beste» Strategie für die Organisation zu *formulieren*, als eine vielleicht «nur gute» Strategie tatsächlich *umzusetzen*. Gleiches gilt für die nachhaltige Entwicklung in Verwaltungen und für deren Reflexion in der Verwaltungswissenschaft. Es besteht keine Knappheit an Zielkatalogen, die Herausforderung besteht vielmehr in der Übersetzung von Nachhaltigkeitszielen in Verwaltungshandeln.

In einem der wenigen Beiträge, die auf diese Thematik fokussieren, stellt der US-amerikanische Politologe Eric Zeemering genau das fest: Akteuren in der Verwaltung fehlt es oft an Orientierung, *wie* sie Nachhaltigkeit in das eigene Handeln integrieren können.<sup>8</sup> Die Verwaltungswissenschaft leistet diese Orientierung bislang kaum. Sie befasst sich primär mit der Ebene der politischen Instrumente und der Frage, welche nachhaltigen Ergebnisse erzielt werden sollen, und weniger mit den konkreten organisationalen Prozessen und Praktiken im Management.

Die vier klassischen Dimensionen, nach denen erfolgreiches Verwaltungshandeln vermessen wird, sind Legalität, Legitimität, Effektivität und Effizienz.<sup>9</sup> Mit einer strategisch in die Verwaltung integrierten Nachhaltigkeit würde aus diesem Viereck ein «strategischer Fünfsack». Als eine Art Nordstern der nachhaltigen Entwicklung könnte er gleichsam Wegweiser und Motor sein auf dem Weg hin zu einer höheren politischen Kohärenz und dazu beitragen, in der Verwaltung sektorale Silos zu überwinden und transformatives Lernen zu befördern.

### Literatur

- Adger, W. Neil und Andrew Jordan (2009): *Governing sustainability*, Cambridge.
- Bornemann, Basil und Marius Christen (2019): *Sustainability governance in public administration: Interpreting practical governance arrangements in Swiss cantons*, in: *Environmental Policy and Governance* 29,3, S. 159–169.
- Fiorino, Daniel J. (2010): *Sustainability as a conceptual focus for public administration*, in: *Public Administration Review* 70, S. 78–88.
- *Global Sustainable Development Report (2019): The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development*, New York.
- Groys, Boris (1992): *Über das Neue. Versuch einer Kulturökonomie*, München.
- Moore, Mark H. (1995): *Creating public value: Strategic management in government*, Cambridge.
- Schedler, Kuno und John Philipp Siegel (2005): *Strategisches Management in Kommunen: Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*, Düsseldorf.
- Zeemering, Eric S. (2018): *Sustainability management, strategy and reform in local government*, in: *Public Management Review* 20,1, S. 136–153.

### DOI

[10.5281/zenodo.4067895](https://doi.org/10.5281/zenodo.4067895)

### Zu den Autoren

Claus D. Jacobs ist Mitglied der Geschäftsleitung und Dozent am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern und Associate Fellow der Saïd Business School der University of Oxford. Als Organisationsforscher befasst er sich mit Fragen der Strategieentwicklung und -implementierung in pluralistischen Organisationen sowie den Dynamiken organisationalen Wandels, organisationaler Identität und Kultur.

Sebâ Topuz ist Masterstudentin in Public Management and Policy und Projektassistentin für das Swiss Governance Forum am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.



8 Zeemering (2018).

9 Schedler/Siegel (2005).



# Forstpolizei und Partizipation – ein helvetischer Weg zur Nachhaltigkeit

Martin Stuber

Die Bürgergemeinden, Korporationen und Gemeinden besitzen heute rund zwei Drittel der schweizerischen Waldfläche. Seit ihren Ursprüngen ist die nachhaltige Forstwirtschaft in der Schweiz kommunal fundiert. Früh setzte sich die Einsicht durch, dass sich forstpolitische Massnahmen nur durchsetzen liessen, wenn die lokale Bevölkerung ihre Interessen einbringen konnte.

Es gehört inzwischen zum Allgemeingut, die Ursprünge der Nachhaltigkeit mit dem sächsischen Berghauptmann Hans Carl von Carlowitz einsetzen zu lassen. Tatsächlich verwendete Carlowitz «nachhaltend» erstmals in einem forstwirtschaftlichen Zusammenhang. Der heutige Schlüsselbegriff taucht aber in seiner «*Sylvicultura oeconomica*» (Leipzig 1713), die immerhin 452 Seiten umfasst, nur gerade an zwei Stellen auf. In einem noch nicht exakt ausdifferenzierten Wortfeld stand «nachhaltend» als Synonym zu weiteren Adjektiven wie «beständig», «continuirlich», «immerwährend» oder «pfleglich», mit denen Carlowitz auf die kontinuierliche Sicherung des immensen Holzbedarfs der kursächsischen Montanindustrie zielte.

Eine historische Spurensuche, die allein von der wörtlichen Übereinstimmung ausgeht, greift offensichtlich zu kurz. Zudem betont das auf Carlowitz zurückgehende Narrativ einseitig die Nachhaltigkeit von oben, die es gegenüber den uneinsichtigen und raubbaubetreibenden ländlichen Gesellschaften durchzusetzen galt.

Demgegenüber zeigt sich gerade an der schweizerischen Entwicklung, wie sehr ein vertiefter Blick auf die historische Nachhaltigkeit über Carlowitz hinausweist. Zum einen beginnt die nachhaltige Waldnutzung nicht erst mit der expliziten Verwendung des Begriffs. Die Bewirtschaftung von zentralen Ressourcen in einer generationenübergreifenden Perspektive stellte vielmehr eine Aufgabe dar, die bereits viel früher und auf unterschiedlichen institutionellen Ebenen

wahrgenommen wurde. Zum anderen lässt sich die Durchsetzung der forstlichen Nachhaltigkeit in der Schweiz keineswegs als ein Top-down-Prozess verstehen. Sichtbar wird vielmehr die kommunale Fundierung des «nachhaltigen Staats», der seine Nachhaltigkeitsziele nicht gegen, sondern in Verflechtung mit den lokalen Gemeinden und Korporationen vor Ort entwickelte und realisierte. Inspiriert von Ulrich Grobers «Entdeckung der Nachhaltigkeit» lässt sich geradezu von einem «helvetischen Weg zur Nachhaltigkeit» sprechen.<sup>1</sup>

## Machtanspruch und Eigeninteresse

Für die Schweiz ist die bernische Forstordnung «Beschirmung der Hölzern und Hochwäldern» (1592) als früher Versuch einer nachhaltigen Forstpolitik von oben zu sehen. Es sei Aufgabe eines vorsichtigen Regiments, so die obrigkeitliche Begründung, «nit allein der Zyt, da sy regierend, Fürsehung ze thun, sondern ouch uf die künftigen Zytten zu sechen».

Weil die Untertanen die Wälder nutzten, ohne auf «der Nachkommen Nutzen und Notdurft» zu achten, müsse die Obrigkeit für längerfristigen Schutz und Erneuerung der Wälder sorgen. Namentlich sollten an geeigneten Stellen junge Eichen oder auch andere zu Bau- oder Brennholz dienende Bäume gepflanzt und in den ersten Jahren vor dem weidenden Vieh geschützt werden. Dabei müsse jeder zum Nutzen der Nachkommen so viele Bäume pflanzen, als er zu schlagen berechtigt sei.

1 Grober (2010), S. 199–204.

Das Bemühen um Reproduktion und die mehrfachen intergenerationellen Bezüge verweisen deutlich auf den Nachhaltigkeitsgedanken, der sich von allem Anfang an mit obrigkeitlichen Machtansprüchen und Eigeninteressen verband. Im Fokus lag namentlich die Holzversorgung der Stadt Bern und der obrigkeitlichen Grossenergieverbraucher (Ziegelbrand, Eisen- und Salzgewinnung).<sup>2</sup>

## Multifunktionaler «Gemeinwald»

Ebenso sehr wie von den Obrigkeiten ist die schweizerische Entwicklung aber von der starken Stellung der lokalen Körperschaften geprägt. Nicht weniger als 41 Prozent der schweizerischen Waldfläche gehören heute den Bürgergemeinden und Korporation, weitere 23 Prozent stehen im Eigentum der Gemeinden. Seit der Entstehung dieser Körperschaften im Spätmittelalter bildeten solche «Gemeinwälder» auf dem Gebiet der heutigen Schweiz die vorherrschende Form des Waldeigentums. Sie waren Teil der kollektiv genutzten Allmende, die von den lokalen Körperschaften relativ autonom reguliert wurden. Dabei galt das Prinzip der «Notdurft», das heisst, jeder Nutzungsberechtigte sollte den Eigenbedarf decken können; der Verkauf von Holz aus dem Nutzungsverband heraus war dagegen unter Strafe verboten.



Verteilung des kollektiven Holznutzens (Losholz), Sigriswil 1946.



Frauen tragen in Säcken gesammeltes Moos zum Abdichten der Wasserleitungen (Suonen), bei Savièse (VS) um 1935.

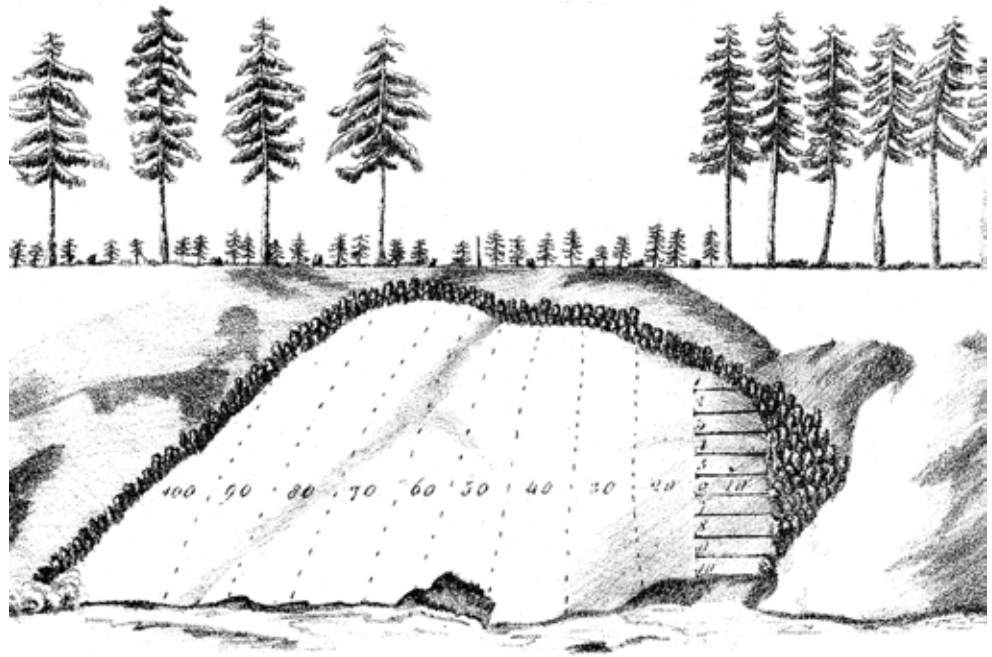
Der multifunktionale Nährwald war nicht nur für die lokale Holzversorgung unentbehrlich, sondern auch für die lokale Nahrungsversorgung, direkt als Lieferant von Beeren, Honig, Kräutern, Pilzen, Wildfrüchten und Wurzeln, indirekt als Ort der Waldweide für die Ziegen und Schafe, der Entnahme von Nadeln für die Einstreue im Stall sowie der Gewinnung von Laub zum Füllen der Bettunterlagen. Der damit einhergehende Export an Biomasse und Nährstoffen führte zu lockeren und lichten Waldformen, die in der holzzentrierten Perspektive der entstehenden professionellen Forstadministrationen als Zeichen schlechter Ökonomie gedeutet wurden.<sup>3</sup>

## Integration statt Ausgrenzung

Die nachhaltige Holzproduktion im Sinn der wissenschaftlich fundierten Forstwirtschaft der Moderne setzte sich nach Anfängen im 18. Jahrhundert im Verlauf des 19. Jahrhunderts wie in vielen europäischen Staaten auch in der Schweiz durch. Die ältere Forstgeschichtsschreibung verband diesen Erfolg in der Regel mit der Installierung einer starken zentralstaatlichen Steuerung, welche die agrarischen Waldnutzungen konsequent ausgrenzte. Diese Sicht ist für die Schweiz besonders gründlich zu revidieren. Schon seit dem Beginn des Nachhaltigkeitsdiskurses in den aufge-

2 Stuber (2020).

3 Stuber/Bürgi (2012).



Nachhaltig genutzter Altersklassenwald, aus: Kasthofer, Karl (1828/1829):  
Der Lehrer im Walde.

klärten Reformsozietäten der 1760er-Jahre und dann in seiner Fortsetzung bei den Liberalen im frühen 19. Jahrhundert entwickelte sich hier eine eigentliche Integrationsstrategie.

So teilte der schweizerische Forstpionier Karl Kasthofer in seinem weit verbreiteten «Der Lehrer im Walde» (1828) die Anweisungen zum Waldbau in zwei Hauptkapitel ein. Das eine richtete sich vornehmlich an Staatsförster und umfasste diejenigen Wälder, die nichts als Holz abtragen sollten. Das andere war für Gemeinden und Landleute gedacht und handelte «von Benutzung der Wälder für Landwirtschaft und Viehzucht». Kasthofer gestand damit der ländlichen Gesellschaft vor Ort explizit eine eigene Interessenlage zu. Für die Realisierung seiner Konzeption der Nachhaltigkeit erachtete er es als zwingend, traditionelle Nutzungen wie Waldweide, Futtergewinnung und Streuentnahme gleichwertig zur Holznutzung zu gewichten.

## Maximaler nachhaltiger Ertrag

Auf nationaler Ebene festgeschrieben wurde das Nachhaltigkeitsprinzip im «Bundesgesetz betreffend die Oberaufsicht über die Forstpolizei im Hochgebirge» (1876, revidiert 1902). Das Hauptargument für die politische Durchsetzung lieferten die vorausgegangenen grossen Überschwemmungen im Alpengebiet und im Mittelland, die von den Zeitgenossen mit der verstärkten Rodungstätigkeit im Berggebiet in Verbindung gebracht wurden. Obschon der behauptete Kausalzusammenhang von der historischen Klimaforschung nicht bestätigt wird, entfaltete er in seiner Zeit

eine weitreichende politische Wirkung.<sup>4</sup> Dabei ging es aber keineswegs nur um die Schutzfunktion der Wälder, sondern gleichzeitig um die systematische Steigerung der Holzproduktion auf den maximalen nachhaltigen Ertrag. Den Hintergrund bildete die ökonomische Dynamik im Übergang von der «Agrargesellschaft» zur «Industriegesellschaft», die in der Mitte des 19. Jahrhunderts mit dem Anschluss ans europäische Schienennetz und den damit möglichen Steinkohleimporten aus Deutschland und Frankreich einsetzte.

Die forstwirtschaftlichen Folgen waren ambivalent. Zwar wurde ein Teil des Brennholzes in den verkehrsmässig gut erschlossenen Zentren durch Steinkohle ersetzt. Insgesamt führte die Eisenbahn aber zunächst zu einer Steigerung des Holzbedarfs, nur schon zur Deckung der riesigen Menge an Eisenbahnschwellen, und noch stärker durch die Entstehung neuer Absatzmärkte in grösserer Distanz.<sup>5</sup>

Die kommunalen Waldeigentümer sicherten nun nicht mehr in erster Linie die Naturalversorgung der ortsansässigen Bevölkerung, sondern suchten aus dem monetären Erlös ihrer Wälder die wachsenden kommunalen Infrastrukturkosten (Schulhäuser, Strassen) zu finanzieren. Der Staat hatte ein grosses Interesse daran, dass die Gemeinden ihre Wälder nicht durch kurzfristige Gewinnmaximierung ruinierten, wollte aber auch, dass sie ihre Forstwirtschaft optimierten

<sup>4</sup> Pfister/Brändli (1999).

<sup>5</sup> Stuber (2020).

und eine Rendite erzielten. Genau deshalb wurden die Gemeinden verpflichtet und darin unterstützt, Waldwirtschaftspläne zu erstellen, die den maximal möglichen nachhaltigen Holzertrag auf Jahrzehnte hinaus festlegten.

Zur Durchsetzung solcher Eingriffe in die Gemeindeautonomie war zum einen die übergreifende Klammer der Nachhaltigkeit ausschlaggebend, die den Schutz vor Naturgefahren eng mit der nachhaltigen Holzproduktion verknüpfte. Zum anderen war der partizipative Charakter des staatlichen Zugriffs entscheidend, der im vielfältigen Wechselspiel zwischen bundesstaatlichen, kantonalen und kommunalen oder kooperativen Ebenen erfolgte. Dies entsprach der früh gewonnenen Einsicht, dass sich in der Schweiz forstpolitische Massnahmen nur durchsetzen liessen, wenn sie die Bedürfnisse der ortsansässigen Bevölkerung integrierten.<sup>6</sup> Karl Kastrofer formulierte es in Abgrenzung zur deutschen und französischen Forstwirtschaft so: «Diese Gemeinden und Privaten stehen in allen Kantonen unter dem Schutz oder Einfluss demokratischer Verfassungen und werden sich gewöhnlich nur in so weit polizeilichen oder administrativen [...] Verordnungen unterziehen, als diese [...] mit den wesentlichen Bedürfnissen der herrschenden Volksökonomie, d.h. mit der Viehzucht, der Alpenwirtschaft und Landwirtschaft verträglich scheinen.» (1850)

## Transformationsfähige Bürgergemeinden und Korporationen

Das doppelte Nachhaltigkeitsziel der öffentlichen Politik, nämlich zum einen die Vorbeugung von Überschwemmungen durch verbesserte Schutzfunktion der Gebirgswälder und zum anderen die Sicherung der Energieversorgung, wurde insofern von den lokalen Körperschaften übernommen, als sie die Professionalisierung der Forstwirtschaft, die Definition von Schutzwäldern und die Erstellung langfristiger Waldwirtschaftspläne mittrugen.

Die Forstpolitik des Bundes kann in ihrer langfristigen Wirkung aber nur im Kontext der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung verstanden werden, namentlich im Übergang von der «Agrargesellschaft» zur «Industriegesellschaft». Bereits Elias Landolt, Forstprofessor am eidgenössischen Polytechnikum in Zürich (später ETH Zürich), erkannte die grosse Bedeutung dieser energetischen Transformation für den Wald: «Wären keine fossilen Brennstoffe vorhanden, oder würden keine solchen verwendet, so könnten unsere Wälder die an sie zu machenden Ansprüche bei Weitem nicht decken; sie würden in kurzer Zeit vollständig ausgenutzt und das Holz müsste einen Preis erlangen, bei dem die Industrie nicht bestehen und die Armen ihre Stuben nicht mehr erwärmen könnten.» (1870)

## Résumé

*En Suisse, il y a eu des tentatives de politique forestière durable venant « d'en haut » depuis le XVI<sup>e</sup> siècle. Cependant, si l'évolution a été marquée par la politique des autorités supérieures, elle l'a été tout autant par la forte position des collectivités locales. À ce jour, 41 % de la superficie forestière suisse appartient aux bourgeoisies et aux corporations, et 23 % aux communes. Tout au long de leur longue histoire – des origines agraires à la société de consommation en passant par l'industrialisation –, ces collectivités ont prouvé qu'elles étaient remarquablement capables de se transformer.*

*Très tôt, il est apparu que les mesures de politique forestière en Suisse ne pouvaient être mises en œuvre que si elles intégraient les besoins des résident-e-s. La « forêt commune » (« Gemeinwald ») était multifonctionnelle : elle fournissait du bois aux autorités supérieures, grandes consommatrices d'énergie, tout en étant utilisée à des fins agricoles par la population locale. La mise en œuvre de la durabilité forestière en Suisse ne peut donc en aucun cas être comprise comme un processus top-down. Bien au contraire, force est de constater le fondement communal de l'« État durable », qui a développé et mis en œuvre ses objectifs de durabilité non pas contre les communautés et les corporations sur place, mais bien en interdépendance avec elles. On pourrait presque parler d'une « voie helvétique vers la durabilité ».*

Ein weiteres Mal grundlegend verändert wurden die Rahmenbedingungen der Forstwirtschaft durch die in den 1950er-Jahren einsetzenden Transformation der «Industriegesellschaft» in die «Konsumgesellschaft», die auf der Erschliessung gigantischer Mengen Erdöls im Mittleren Osten basierte. Dadurch begann sich in der Forstwirtschaft eine Schere zwischen den steigenden Lohnkosten und den stagnierenden oder gar sinkenden Holzerträgen zu öffnen. Die Holzproduktion in den kommunalen Wäldern, lange Zeit wichtigste Einnahmequelle der lokalen Körperschaften, wurde vielerorts defizitär. Zunehmend wichtiger wurden dagegen die staatlichen Unterstützungszahlen für Schutzwaldpflege, Waldreservate sowie Biodiversitätsbeiträge.

Die schweizerischen Kollektivkörperschaften erweisen sich in ihrer langen Geschichte der nachhaltigen Ressourcennutzung als bemerkenswert transformationsfähig. Diese vielfältige Schweizer «Commons-Landschaft» stösst auch international auf grosses Interesse, spätestens seit die US-amerikanische Umweltökonomin Elinor Ostrom 1990 ihr Buch «Governing the Commons» veröffentlichte, das sich wesentlich auch auf schweizerische Beispiele stützte.

6 Viallon et al. (2019).

Das interdisziplinäre SNF-Forschungsprojekt Scales<sup>7</sup> untersuchte diese bis heute lebendiggebliebenen Formen der partizipativen Nachhaltigkeit in der Langzeitperspektive und wird die Forschungsergebnisse Anfang 2021 auch einem internationalen Publikum zur Diskussion stellen.<sup>8</sup>

## Literatur

- Grober, Ulrich (2010): Die Entdeckung der Nachhaltigkeit. Kulturgeschichte eines Begriffs. München.
- Haller, Tobias et al. (Hg.): Balancing the Commons in Switzerland: Institutional Transformations and Sustainable Innovations, London (im Druck).
- Pfister, Christian und Brändli, Daniel (1999): Rodungen im Gebirge, Überschwemmungen im Vorland. Ein Deutungsmuster macht Karriere, in: Rolf-Peter Sieferle und Helga Breuninger (Hg.): Naturbilder. Wahrnehmungen von Natur und Umwelt in der Geschichte, Frankfurt, S. 297-334.
- Stuber, Martin (2020): Vom Versorgungswald zum Försterwald – die «Oberaufsicht über die Forstpolizei» in der Longue durée, in: Harald A. Mieg und Ueli Haefeli (Hg.): Umweltpolitik in der Schweiz. Von der Forstpolizei zur Ökobilanzierung, Basel, S. 34–53.
- Stuber, Martin und Matthias Bürgi (2012): Hüeterbueb und Heitisträhl. Traditionelle Formen der Waldnutzung in der Schweiz 1800–2000, Bern (2. Aufl.).
- Viallon, François-Xavier et al. (2019): Vermittlung, Einbau, Komplementarität – Formen des staatlichen Zugriffs auf kollektive Weiden und Wälder in der Schweiz im späten 19. Jahrhundert, in: Head-König, Anne-Lise et al. (Hg.): Kollektive Weiden und Wälder. Ökonomie, Partizipation, Nachhaltigkeit, S. 125-149.

## Links

[www.ruralhistory.ch](http://www.ruralhistory.ch)

## DOI

[10.5281/zenodo.4046572](https://doi.org/10.5281/zenodo.4046572)

## Zum Autor

Martin Stuber ist Senior Scientist am Historischen Institut der Universität Bern und Co-Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für ländliche Geschichte. Seit vielen Jahren beschäftigt er sich in unterschiedlichen Forschungs- und Publikationsprojekten mit der Geschichte der natürlichen Ressourcen (Wälder, Kulturpflanzen, Feuchtgebiete).



<sup>7</sup> Sustainable Commons Adaptions to Landscape Ecosystems in Switzerland, 2017–2020 (Hauptgesuchsteller: Tobias Haller, Universität Bern).

<sup>8</sup> Haller et al. (im Druck).



# La durabilité des langues

Dorothee Aquino

Chaque année, des langues meurent. Si aucune n'est à l'abri, certaines se portent incontestablement mieux que d'autres. La question est alors de savoir s'il y a des langues plus durables que d'autres et, le cas échéant, quels sont les facteurs qui peuvent influencer sur leur durabilité ou précipiter leur disparition. En examinant l'histoire linguistique de la Suisse romande sous cet angle, quelques éléments de réponse se dessinent.

## Une cohabitation harmonieuse mise à mal au XIX<sup>e</sup> siècle

La Suisse romande est aujourd'hui une région monolingue, le français étant utilisé à l'oral comme à l'écrit<sup>1</sup>. Cela n'a cependant pas toujours été le cas. Jusqu'à récemment pour certaines régions, les Romandes et les Romands avaient pour langue maternelle des parlers gallo-romans de type francoprovençal ou oïlique. Contrairement à la France qui, pour désigner ces langues, a choisi le terme de *dialecte*, la Suisse romande parle de *patois*. À côté de ces langues indigènes, entre le Moyen Âge et le tournant du XIX<sup>e</sup> siècle, le français, langue importée, était parlé par une frange importante de la population. Il était

également la langue de l'écrit, les patois n'ayant jamais rempli cette fonction. Durant cette période, le paysage linguistique de la Suisse romande se caractérisait donc par la cohabitation harmonieuse de plusieurs langues qui occupaient chacune des rôles bien définis. Le XIX<sup>e</sup> siècle voit cet équilibre se modifier en profondeur. Le français gagne alors rapidement en importance et sa pratique s'étend à des espaces de communication jusque-là réservés aux patois. Parallèlement, ces derniers reculent, d'abord dans les régions protestantes, les zones urbaines et industrialisées, puis partout ailleurs. Les patois ont aujourd'hui presque totalement disparu et, dans les cantons où il reste quelques locuteurs – le Valais, Fribourg et le Jura –, ils sont en voie d'extinction.

Les différences entre la langue française et les patois qui pourraient expliquer la durabilité plus importante de la première et la disparition des seconds en Suisse romande ne tiennent pas à leurs propriétés intrinsèques. Comme le montre l'exemple du latin, une langue en tant que système n'est pas mortelle<sup>2</sup>. Ce qui la condamne, c'est la rupture de sa transmission d'une génération à une autre et donc la disparition des locuteurs qui la parlent. Quelles sont alors les raisons qui ont poussé les Romandes et les Romands à renoncer à leur patois ?

---

1 En dehors des langues de l'immigration interne ou externe comme par exemple l'italien, le portugais ou l'albanais qui occupent aujourd'hui une place importante dans l'équilibre des langues en Suisse romande mais qui, n'étant pas des langues historiques, ne sont pas prises en compte ici.

---

2 Sur cette question, voir Hagège 2000.

## Une question de prestige et d'idéologie

Les hiérarchisations de prestige qui s'établissent entre les langues sont l'une des explications possibles. Le français a été importé en Suisse romande où il a été utilisé à l'écrit et pour l'enseignement dès la fin du Moyen Âge, puis plus intensément à partir de la Réforme. Langue de culture, il jouit donc d'un prestige important et se voit très vite adopté par les élites romandes qui en assurent la diffusion. Les patois sont, quant à eux, résolument de tradition orale et n'ont que rarement été mis à l'écrit. Ils restent associés au foyer, à la vie familiale et n'offrent que peu d'attrait. À cela s'ajoute que, dès le XVII<sup>e</sup> siècle, la politique linguistique de la France, consistant à associer la langue française à la construction d'un État fort et centralisé, a impliqué le développement d'idéologies langagières défavorables aux langues régionales et aux patois. La Révolution française a intensifié ces prédispositions, renforcé la position dominante du français et entériné une lutte ouverte contre les patois. Ces parlers, dès lors associés au terroir – envisagé dans un sens dépréciatif – et à des valeurs dépassées, voire dangereuses pour l'État, seront systématiquement dévalorisés et opposés à une langue française incarnant les valeurs de la République et le progrès. Du fait de la proximité géographique et culturelle avec la France, une partie de ces idées s'implante également en Suisse romande. De même, l'école, les autorités politiques et les médias officiels romands ne fonctionnent qu'en français, accentuant la position de domination de cette langue au détriment des patois.

## Une industrialisation fatale aux patois

Au prestige s'ajoutent des facteurs économiques et sociaux qui s'avèrent déterminants dans la sélection des langues. En Suisse romande, l'industrialisation a joué un rôle prépondérant dans l'abandon des patois par les locuteurs. Le développement de ce secteur économique a nécessité l'engagement d'une main-d'œuvre importante. Une partie de celle-ci a quitté la campagne pour rejoindre les nouveaux centres industriels. Il a notamment été démontré que, pour les régions industrialisées du Jura, l'arrivée d'un grand nombre de travailleurs externes provenant d'autres régions romandes ou de Suisse alémanique avait modifié les équilibres linguistiques. En effet, lorsque ces locuteurs se sont retrouvés à travailler ensemble, il leur a fallu se comprendre et ils ont logiquement adopté le français comme langue commune. À cet égard, Andres Kristol écrit que le « brassage

de population est tel qu'en l'espace de deux à trois générations, l'usage des dialectes cesse complètement »<sup>3</sup>.

Les facteurs permettant d'expliquer la durabilité du français et l'érosion des patois en Suisse romande sont donc multiples et interdépendants. Cependant, le maintien d'une langue dépend en dernier recours des attitudes et des choix des locuteurs. Très clairement, à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, les Romandes et les Romands ont, sous la pression exercée par leur environnement, privilégié la langue la plus adaptée aux réalités sociales, économiques et politiques de leur époque, le français. Baignés dans une idéologie du monolinguisme, ils ont alors choisi de renoncer à leur langue maternelle, condamnant les patois romands à la disparition.

### Références

- Hagège, Claude (2000) : Halte à la mort des langues, Odile Jacob, Paris.
- Kristol, Andres (2006) : Le passage au français : garantie du maintien de la romanité de la Suisse romande, in : Forum Helveticum 15, pp. 150-155.

### L'auteure

Dorothée Aquino est docteure en sciences humaines et sociales et spécialiste en linguistique historique et variationnelle du français. Elle travaille à l'Université de Neuchâtel en tant que chargée d'enseignement à l'Institut des sciences du langage et en tant qu'adjointe à la direction et chargée de communication au Glossaire des patois de la Suisse romande (GPSR-UniNE).



3 Kristol 2006, p. 154.

# Die Vernachhaltung des Staats in der Praxis

## Drei mögliche Wege aus den Kantonen Waadt, Basel-Stadt und Bern

Im föderalen System der Schweiz findet sich auf kantonaler Ebene eine Vielfalt an Modellen zur Förderung und Umsetzung von Nachhaltigkeit. Als eines der noch vorläufigen Ergebnisse des SNF-Projektes «Sustainabilization of the State», das gegenwärtig an der Universität Basel unter Beteiligung von sechs Kantonen sowie des Bundesamtes für Raumplanung läuft, zeichnet sich ab, dass die Vernachhaltung des Staats auf kantonaler Ebene sehr unterschiedlich und kontextbezogen voranschreitet. Die Kantone richten ihre Aktivitäten zunehmend an der Leitidee der Nachhaltigkeit aus, wobei sie aber kontextuelle Gegebenheiten berücksichtigen und Nachhaltigkeit unterschiedlich interpretieren. So bauen sie Nachhaltigkeit zunehmend in die Staats-DNA ein.

### Good Practices

Die drei Porträts aus den Kantonen Waadt, Basel-Stadt und Bern zeigen exemplarisch auf, dass die Vernachhaltung des Staates zu Aktivitäten auf verschiedenen Ebenen in den Verwaltungen führt. Davon betroffen ist etwa das institutionelle Setting der kantonalen Verwaltung, wie das Beispiel aus der Waadt veranschaulicht. Hier wurden Strukturen aufgebaut, um Anforderungen wie etwa der transversalen Governance gerecht zu werden. Das Beispiel aus dem Kanton Basel-Stadt richtet sich an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, als Faktoren staatlichen Handelns. Der Leitfaden «Nachhaltigkeit in Basel-Stadt» dient als Unterstützungsan-

gebot, um Nachhaltigkeit in das alltägliche Verwaltungshandeln zu integrieren. Dass das Handeln des Kantons nicht nur interne Aspekte betrifft, sondern sich auch gegen aussen richtet, verdeutlicht das Beispiel des Kantons Bern, der Gemeinden gezielt dabei fördert, Nachhaltigkeit in ihre Politikplanungen zu integrieren.

Die drei Beispiele zeigen: Es gibt keinen Blueprint, wie die Vernachhaltung des Staates auszugestalten ist. Allenfalls gibt es Good Practices, die sich zur Inspiration für andere Staatsgebilde auf nationaler, subnationaler und lokaler Ebene anbieten. Nicht zuletzt machen die Beispiele deutlich, dass es möglich ist, die Vernachhaltung des Staates auf ganz unterschiedlichsten Ebenen voranzutreiben: strukturell, in Bezug auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder auf Kooperationen mit weiteren Akteuren.

### Autoren

Basil Bornemann und Marius Christen,  
Fachbereich Nachhaltigkeitsforschung,  
Universität Basel

## Vaud : la durabilité comme axe transversal

Le Conseil d'État vaudois a souhaité, dès 2003, inscrire son action dans une perspective de durabilité. Le programme de législature 2017-2022 réaffirme cet engagement ainsi que la volonté de concrétiser l'Agenda 2030 des Nations Unies sur le territoire cantonal. Un Agenda 2030 cantonal est en cours d'élaboration et son adoption est prévue pour fin 2021.

### Vision de la durabilité

L'enjeu de la durabilité est d'orienter la société vers un développement pouvant satisfaire les besoins de tous les individus, aujourd'hui et demain, ici et ailleurs, dans le respect des limites planétaires. La recherche d'un tel équilibre représente un exercice complexe, nécessitant des arbitrages permanents. Le Canton de Vaud envisage ainsi la durabilité comme une orientation commune qui doit concerner l'ensemble des politiques publiques. Il ne s'agit pas de se substituer aux services porteurs des politiques sectorielles ou de rajouter une couche supplémentaire, mais d'agir pour améliorer la cohérence générale de l'action de l'État.

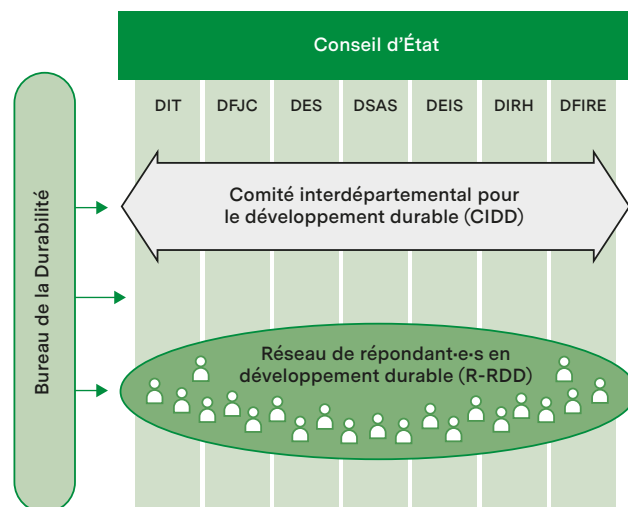
Plusieurs démarches en cours illustrent cette volonté. Ainsi, par exemple, la nouvelle politique de promotion économique, validée par le Grand Conseil en septembre 2020, fait de la durabilité un axe stratégique dans le but de favoriser la transition du tissu économique vers une économie durable. Dans un autre registre, en matière d'accompagnement des communes, une démarche est en cours afin de renforcer, coordonner et valoriser les prestations de l'État dans les différents domaines touchant à la durabilité. L'Agenda 2030 cantonal en préparation proposera, sous réserve de sa validation politique, différents mécanismes transversaux visant à renforcer la prise en compte de la durabilité dans l'action de l'État.

### Gouvernance transversale

Le Bureau de la durabilité (BuD), rattaché au Secrétariat général du Département des institutions et du territoire (DIT), est en charge de porter la démarche cantonale de durabilité. Il agit principalement dans un rôle de facilitation interdépartementale et de soutien aux services. Ainsi, dans les exemples précités, le BuD initie ou contribue aux démarches, toujours dans le respect des compétences des services. L'information, la concertation et l'accompagnement d'acteurs externes (communes ou milieux économiques notamment) constituent un autre pan de sa mission.

Le BuD se situe au cœur d'un dispositif de pilotage qui vise à développer des manières innovantes de travailler en intégrant le caractère transversal de la durabilité. Les deux autres maillons de ce dispositif sont :

- le Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD), qui comprend sept membres de la haute administration nommé-e-s par leurs Chef-fe-s de département et qui fonctionne comme un espace de concertation interdépartementale. Le CIDD a été créé en juin 2018.
- le Réseau de répondant-e-s en développement durable (R-RDD) comprenant des représentant-e-s de tous les services. Ce réseau vise à promouvoir une culture commune de la durabilité et à identifier des pistes concrètes d'amélioration aussi bien dans le fonctionnement interne que dans les prestations délivrées par l'État. Les activités du R-RDD ont été lancées en septembre 2020 (premières rencontres et formations).



L'organigramme de l'organisation transversale de la durabilité dans le Canton de Vaud.

#### Auteur

Rémi Schweizer, Bureau de la durabilité,  
Département des institutions et du territoire,  
Canton de Vaud

## Basel-Stadt: Leitfaden «Nachhaltigkeit in Basel- Stadt»



### Der Leitfaden

Dieser Leitfaden unterstützt Sie, Nachhaltigkeit gezielt in Ihre Arbeit zu integrieren. Er erläutert, was nachhaltige Entwicklung ist. Er regt mit Fragen an, für Ihr Vorhaben eine ganzheitliche Sichtweise, eine 360°-Optik einzunehmen. Und er gibt Ihnen für die Prozessgestaltung Hinweise, wie Sie diese 360°-Optik im Sinne der nachhaltigen Entwicklung einsetzen können. Der Leitfaden kann zu jedem Zeitpunkt des Erarbeitungsprozesses eines Vorhabens benutzt werden, sinnvollerweise bereits zu Beginn.

Leitfaden «Nachhaltigkeit in Basel-Stadt».

Nachhaltigkeit steht als Handlungsprinzip in der Kantonsverfassung. Und so orientiert sich beispielsweise die Legislaturplanung des Regierungsrates an Nachhaltigkeit und das Prinzip findet generell seinen Niederschlag in gesetzlichen Vorgaben, Strategien oder übergeordneten Konzepten. Was heisst das jedoch für die konkrete Verwaltungsarbeit? Was bedeutet das Handlungsprinzip Nachhaltigkeit für den Mitarbeiter im Präventionsbereich der Polizei, für die Mitarbeiterin der Immobilienverwaltung oder für die Mitarbeiter der Museen in der täglichen Arbeit? Der Leitfaden «Nachhaltigkeit in Basel-Stadt» bietet ihnen eine Hilfestellung zur Integration von Nachhaltigkeit in Vorhaben und Aufgaben aller Art.

### Leitlinien in die tägliche Verwaltungsarbeit übersetzt

Die «Leitlinien staatlichen Handelns» (§ 15 der Kantonsverfassung) umschreiben Nachhaltigkeit ganzheitlich. Und da es für eine nachhaltige Entwicklung kein Patentrezept gibt, hat die Fachstelle Grundlagen und Strategien in der Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung im Präsidialdepartement des Kantons Basel-Stadt, die für die Nachhaltigkeit in Basel verantwortlich ist, die auf hoher Flugebene formulierten «Leitlinien» für die alltägliche Verwaltungsarbeit übersetzt – unter anderem mit Hilfe einer wissenschaftlichen

Begleitforschung der Universität Basel.<sup>1</sup> Vereinfacht gesprochen bedeutet eine nachhaltige Entwicklung des Kantons «Lebensqualität für alle, heute und in Zukunft». Lebensqualität meint, Wahlmöglichkeiten für die eigene Lebensweise zu haben, ohne andere Menschen heute und in Zukunft in ihren Wahlmöglichkeiten einzuschränken. Eine Entwicklung ist nachhaltig, wenn die Ressourcen werterhaltend genutzt und eingesetzt sind, die Handlungsfähigkeit ermöglicht und die Gerechtigkeit innerhalb und zwischen den Generationen gewährleistet wird.

### Eine ganzheitliche Sichtweise einnehmen

Zentral für eine Entwicklung, die nachhaltig sein soll, ist eine multiperspektivische 360°-Optik. Denn um Nachhaltigkeit in konkrete Vorhaben zu integrieren, braucht es ganzheitliche Sichtweisen und Prozesse. Genau dort setzt der Leitfaden an. Er enthält rund 40 inhaltliche Fragen, die dazu dienen, Vorhaben kritisch und ganzheitlich zu prüfen und

1 Kämpfen, Vera (2019): Nachhaltigkeit integrieren. Zwei Deutungen für die politisch-administrative Umsetzung am Beispiel Basel-Stadt (Dissertation an der Universität Basel).



eigene, projektspezifische Fragen zu stellen, im Sinne von: Berücksichtigt das Vorhaben Bedürfnisse der Bevölkerung? Hält es die natürlichen Ressourcen rein? Ermöglicht es, dass Menschen Verantwortung übernehmen können?

Der Leitfaden unterstützt eine interdisziplinäre Sichtweise und hilft, sich verschiedenen Varianten bewusst zu werden. Damit rücken bei der Bearbeitung des Vorhabens frühzeitig möglichst viele Aspekte, die für eine nachhaltige Entwicklung wichtig sind, in den Fokus, Zielkonflikte werden erkannt und können aufeinander abgestimmt werden.

Eine ergebnisoffene Prüfung eines Vorhabens ermöglicht unerwartete oder auch unkonventionelle Lösungsansätze und erweitert den Handlungsspielraum zusätzlich. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit nutzt das Wissen und die Erfahrungen unterschiedlicher Dienststellen und schafft damit synergetischen Mehrwert. Auf diese Art erarbeitete Vorhaben können zudem den Vorteil haben, dass sie weniger Änderungsanträge im Rahmen von Vernehmlassungen generieren (und so wiederum Ressourcen innerhalb der Verwaltung sparen), da sie frühzeitig mit anderen Departementen und Partnerinnen und Partnern abgestimmt sind.

#### Weitere Informationen

Leitfaden «Nachhaltigkeit in Basel-Stadt»,  
[www.entwicklung.bs.ch/grundlagen/nachhaltigkeit](http://www.entwicklung.bs.ch/grundlagen/nachhaltigkeit)

#### Autoren

Barbara Alder und Catherine Heinzer, Nachhaltigkeitsverantwortliche des Kantons Basel-Stadt; Fachstelle Grundlagen und Strategien, Kantons- und Stadtentwicklung, Präsidialdepartement des Kantons Basel-Stadt

## Bern: Programm zur Förderung der Nachhaltigen Entwicklung auf Gemeindeebene

Das Amt für Umwelt und Energie (AUE) des Kantons Bern unterstützt seit rund 15 Jahren Berner Gemeinden bei der Integration der Nachhaltigen Entwicklung (NE) in die Politikplanung. Zum umfassenden Programm gehören konzeptionelle Grundlagen, Instrumente und Leitfäden, aber auch Beratung, Veranstaltungen und Kurse.

### Agenda 2030 mit dem Nachhaltigkeitsverständnis im Kanton verknüpfen

Der Kanton Bern stützt sein NE-Verständnis auf die Grundlagendokumente, die 1992 an der Uno-Konferenz in Rio de Janeiro verabschiedet wurden sowie auf das erweiterte Drei-Dimensionen-Modell, das der Bundesrat in seiner NE-Strategie von 2002 erstmals postuliert hat. Auf Basis dieses Modells hat der Kanton Bern die NE mit einer umfassenden Zielbereichsliste weiter konkretisiert. Sie bildet die Grundlage für alle Instrumente, die das AUE als kantonale NE-Fachstelle bisher entwickelt hat.

Aktuell prüft das AUE, wie die Agenda 2030 und die 17 Nachhaltigkeitsziele (SDGs) mit dem bisherigen NE-Verständnis des Kantons verknüpft werden können. Beim Instrument «NE-Gemeindeprofilograf» wurde diese Verbindung bereits hergestellt.

### Nachhaltige Entwicklung in die Gemeindesteuerung implementieren

Ziel des Prozesses Nachhaltige Entwicklung auf Gemeindeebene (NE-Prozess) ist es, NE als übergeordneten Zielrahmen in die langfristige politische Planung der Gemeinde zu integrieren. Am Beginn steht eine umfassende Lagebeurteilung mit dem NE-Gemeindeprofilograf zur Identifikation von Stärken und Schwächen der Gemeinde hinsichtlich der NE. Diese werden anschliessend bewertet und zu Themenbereichen zusammengefasst, bei denen die Gemeinde langfristigen Handlungsbedarf sieht. Diese Themenbereiche

orientieren sich in der Regel nicht an der in der Gemeindepolitik üblichen Struktur, sondern sind ressortübergreifend und fördern somit eine transversale Herangehensweise.

In einem nächsten Schritt erarbeitet die Gemeinde ein Leitbild mit einer Vision und langfristigen Zielen zu den Themenbereichen. Das Leitbild dient Exekutive, Legislative und Verwaltung als Orientierungsrahmen für politische Entscheide über mehrere Legislaturperioden hinweg. Auf Ebene der Legislaturplanung erfolgt auch die Verknüpfung mit der Ressourcenplanung.

Insgesamt haben bisher rund 80 Gemeinden im Kanton Bern eine Lagebeurteilung mit dem NE-Gemeindeprofilografen durchgeführt und über 50 Gemeinden haben eine entsprechende Gemeindesteuerung implementiert. Das AUE unterstützt die Gemeinden mit einem finanziellen Beitrag, sofern der NE-Prozess in der Gemeindeexekutive eine Mehrheit findet und von einer externen Beratung begleitet wird.

Die Herausforderung stellt sich nach zwei bis drei Legislaturperioden, wenn zum Beispiel der Grossteil der Gemeinderatssitze neu besetzt ist, worunter die Kontinuität der Umsetzung leiden kann. Als Gegenmassnahme kontaktiert das AUE alle aktiven Gemeinden jeweils am Legislaturende, um herauszufinden, ob ein Input zur Auffrischung des Themas erwünscht ist.

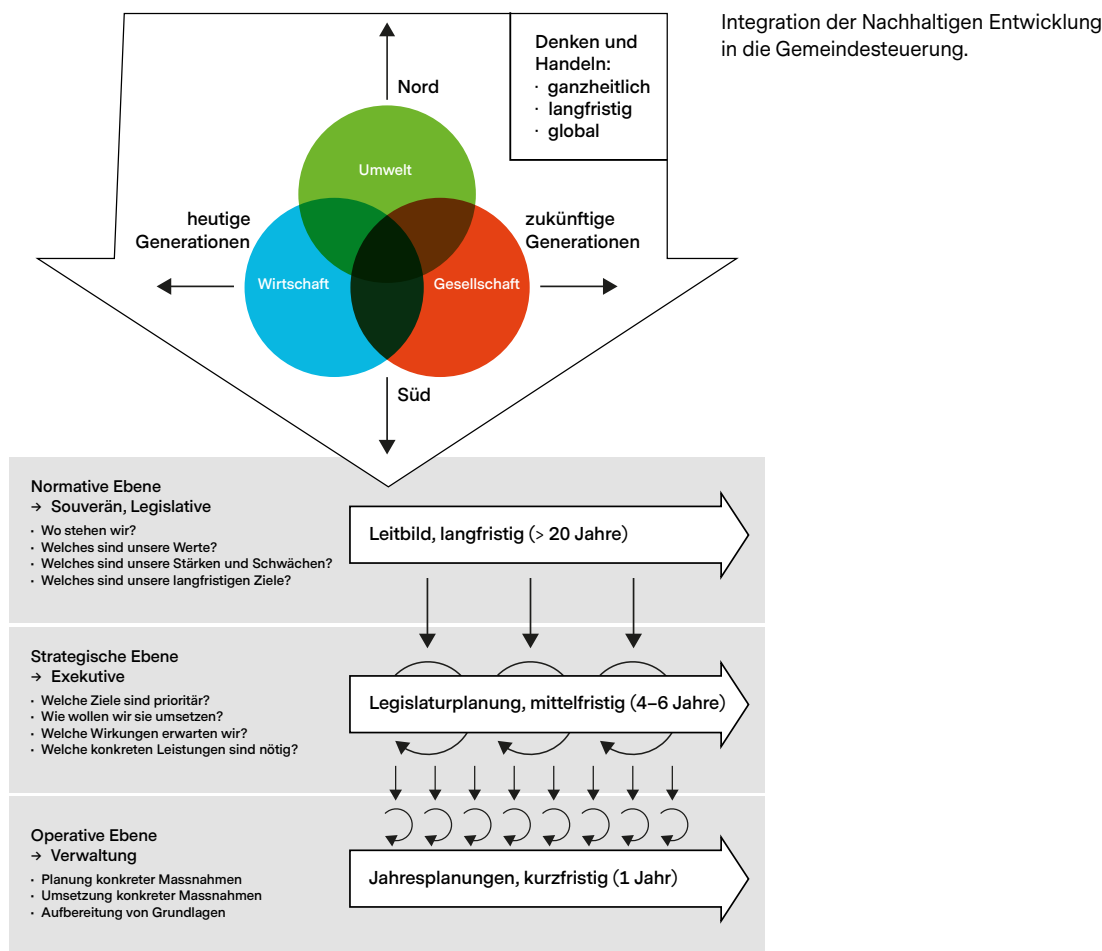
Mit einer auf Anfang 2020 erfolgten Aktualisierung wurde der NE-Gemeindeprofilograf verstärkt auf die Agenda 2030 und die SDGs ausgerichtet, wovon sich das AUE nicht zuletzt auch einen zusätzlichen Schub für die Kommunikation erhofft. Diese Hoffnung scheint sich zu erfüllen; in den letzten Monaten haben sich im Vergleich zu den letzten Jahren rund doppelt so viele Gemeinden beim AUE gemeldet.

### Weitere Informationen

[www.be.ch/ne](http://www.be.ch/ne)

### Autorinnen

Tobias Andres und Ueli Stalder, Amt für Umwelt und Energie Kanton Bern



# Exo-European Perspectives on Governance and Sustainability: Judiciously Exploring Alternative Paths

*Manfred Max Bergman*

Xi Jinping addressing the virtual World Health Assembly being transmitted on a telephone.



It will be most interesting to observe under what conditions which governance style will prevail AC (After Corona), and with which consequences for citizens, communities, and the environment. Instead of abstract ruminations, I am tempted to consider sustainability-like programs by the two most populous countries with a combined population of over 2.7 billion people, China and India. Exploring judiciously successful policies, projects and programs of these countries, which, for better or worse, will define our global future would be a good start to reflect on the future of sustainability in the global north.

A tourist lost in the Irish countryside asks a passing farmer for directions to Dublin. After a long pause, the farmer replies: «If I were you, I wouldn't start from here.» I am reminded of this old joke as I reflect on the role of governments in the global north toward more sustainable societies. It illustrates the systemic difficulties of transforming one historically developed set of structures into another. For starters, we would have to reflect on what specific government and governance we are dealing with, the contexts within which they are embedded, stakeholder interests and opportunities, as well as the starting and target positions in relation to what kind of sustainability we are talking about. And that's just for

starters. But instead of abstract ruminations on systems change, let us consider sustainability-like programs by the two most populous countries with a combined population of over 2.7 billion people, China and India.

## China: emerging middle-class sensitivities in a socialist market economy

Chinese economic and social development, as well as what is referred to as «people-oriented development» (i.e. benefits to the common people, including social harmony, peaceful development, and scientific advancement in the service of society) are principally managed by the state and its new ideology: «Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era». Developed since 2012, affirmed officially at the 19th National Congress of the Communist Party of China in 2017, and reflected in the 14th Five-Year Plan, «Xi Jinping Thought», a set of policies and ideals, includes an emphasis on party leadership over all institutional arrangements in China, people-centric and socialist attention, a comprehensive continuation of social and economic reforms, science-based «innovative, coordinated, green, open, and shared development», and co-existence with nature, energy conservation, and environmental protection.

Reforms toward a sustainable and circular economy were formally introduced in the 12th Five Year Plan in 2011, and they are expected to be perpetuated by scientific and technology development in conjunction with socialist values. Advances in large-scale socioeconomic developments and investments in new energy systems are illustrations of this thrust. Foreign policy has also been repositioned, moving from «keep a low profile and hide China's brightness» to more aggressive and extroverted positions, massive increases in foreign direct investments, and wide-ranging development programs. The latter include the export of an estimated 100 million labor-intensive jobs and manufacturing capacity, as well as thousands of development projects in South Asia and Sub-Saharan Africa, many of which are part of the Belt and Road Initiative, specifically the New Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road.

While future economic growth in China is currently hampered by overcapacity, an ageing population, resource scarcity, and citizens' rising expectations in salaries, living standards, and environmental quality, we can expect China to further embrace emerging middle-class tastes and sensitivities, specifically relating to social and environmental standards, in conjunction with a socialist focus on the «common people». The current global health crisis and its economic fallout, as well as the developing economic frictions with the US may actually strengthen the Chinese government's resolve and foster further socioeconomic successes over time.

## Résumé

*Un touriste s'est perdu quelque part dans la campagne irlandaise et demande à un fermier son chemin pour aller à Dublin. Le fermier réfléchit longuement et finit par répondre : « Si j'étais vous, je ne partirais pas d'ici ». Cette vieille anecdote illustre un problème auquel sont confrontés de nombreux États qui s'efforcent de se transformer en vue d'être plus durables : une structure historique est un point de départ difficile pour envisager un changement fondamental.*

*Au lieu de réflexions abstraites, il convient d'étudier les politiques, projets et programmes de développement durable dans des pays comme la Chine ou l'Inde de manière plus précise que nous l'avons fait jusqu'à présent, dans toutes leurs nuances et sans complaisance occidentale. Il sera intéressant d'observer quels styles de gouvernement prévaudront après la crise du Covid-19 et avec quelles conséquences pour les personnes et pour l'environnement. L'Europe et la Suisse ne seront jamais comme la Chine ou l'Inde, mais elles risquent de passer à côté d'importantes leçons sur la gouvernance et la durabilité qui pourraient être tirées en tournant le regard vers les deux pays les plus peuplés du monde.*

## India: toward a sustainable business-society nexus

Despite considerable socioeconomic development, India tends to be medially underrepresented due to a global focus on China's trajectory. According to the International Monetary Fund, India's population, economy, and gross domestic product per capita are expected to grow at a high rate in the next decade. Similar to China, the Indian government is actively fostering an investment climate and private consumption in support of economic growth and reduced dependence on global economic and political turbulences. Social development, however, continues to lag behind economic achievements. Although the poverty rate in India dropped significantly over the past decades, the Gini income distribution coefficient is increasing, while access to basic infrastructure and services remains a challenge for the majority of Indians. Moreover, poverty and access to services is associated with the rural-urban divide, caste membership, religious affiliation, and gender.

While enjoying some success historically, corporate philanthropic activities fall short of addressing even the most extreme forms of poverty. However, apart from introducing a new sense of national pride, the Narendra Modi's

Government has implemented numerous important social, environmental, and economic reforms, such as the «Companies Act 2013».

Since 2009, the Indian government has taken progressive steps to formalize responsibilities of firms toward Indian society and its citizens, first with the «National Voluntary Guidelines on Social, Environmental and Economic Responsibilities of Business» and, through successive steps, by introducing the Companies Act 2013 and subsequent variants. Section 135 of the Act outlines what the government defines as corporate social responsibility (CSR) expectations in India. For example, it stipulates that every economically successful firm must spend «in every financial year at least two per cent of the average net profits of the company made during the three immediately preceding financial years, in pursuance of its Corporate Social Responsibility Policy». According to Schedule VII of the Act, the committee also must ensure that CSR activities «give preference to the local area and areas around it where it operates». Initially, the Act stipulated that, if the company fails to spend the 2% of its profits, it is to publicly report the reasons for not spending the amount. On 26 July 2019, the Lok Sabha, the House of the People (lower house of the bicameral Parliament of India), passed the Companies Act (Amendment) Bill 2019, which stipulates that firms which fail to spend the required amount will face fines and their officers potential imprisonment.

With Narendra Damodardas Modi's recent re-election as Prime Minister, these trends are likely to accelerate. We expect that future variants of the Companies Act 2013, as well as national and international pressures, will accelerate the movement toward a more sustainable business-society nexus in India. It is difficult to assess how the global health crisis will impact this ambitious agenda. It may well be that India will find itself in a race to the bottom, where labor, social, and environmental regulations are loosened in the hope of stimulating economic activity.

## Sustainability in China and India: five dominant yet simplistic arguments

When discussing such tremendous and ambitious state-led programs with a European and North American audience, five arguments tend to dominate: Especially China, a single party, semi-presidential socialist republic, but also India, a parliamentary republic with an increasingly powerful Prime Minister, are often considered non-democratic in a European or North American sense and, thus, a priori unsuitable exemplars for emulation. Second, China and India are often reduced to a 1970s conception of «underdeveloped» or «developing» countries, largely dependent on «Western» technology or goodwill, and aiming to mimic the trajectory of «advanced» economies. Third, more scholarly arguments often criticize such programs as insufficiently sustainable, which, in a Eurocentric perspective, is often reduced to eco-

## Zusammenfassung

*Ein Tourist hat sich in Irland irgendwo auf dem Land verirrt und fragt einen Bauern nach dem Weg nach Dublin. Der Bauer überlegt lange und sagt: «Wenn ich Sie wäre, würde ich nicht von hier aus losgehen.» Diese alte Anekdote veranschaulicht ein Problem, mit dem viele Staaten zu kämpfen haben, die sich um eine Transformation hin zu mehr Nachhaltigkeit bemühen: Eine historisch gewachsene Struktur ist ein schwieriger Ausgangspunkt für grundlegenden Wandel.*

*Anstatt abstrakter Reflexionen empfiehlt sich das Studium von Policies, Projekten und Programmen zur nachhaltigen Entwicklung in Ländern wie China oder Indien – genauer als bis anhin, in all ihren Schattierungen und ohne westliche Selbstgefälligkeit. Es wird interessant sein zu beobachten, welche Regierungsstile sich nach der Covid-19-Krise durchsetzen werden und mit welchen Folgen für die Menschen und die Umwelt. Europa und die Schweiz werden nie sein wie China oder Indien, aber sie drohen wichtige Lehren, die, auch mit Blick in die beiden bevölkerungsreichsten Länder der Welt, über Governance und Nachhaltigkeit zu ziehen wären, gerade zu verpassen.*

logical concerns, given the systemic integration of economic development into the social and environmental spheres. However, in lower middle income countries, environmental issues are usually relevant mainly when they impact adversely socioeconomic development or, specifically, the health of the national population. A fourth way to discount such efforts is whataboutism: highlighting disconfirming policies, projects, and programs, such as the use of fossil fuels or the persecution of marginalized religious groups. A fifth argument raised by members from higher income countries against considering large-scale sustainability-like programs from middle and lower middle income countries such as China and India is through cynical comparison: As the Swiss or European ecological footprint is comparatively much smaller than that of China or India, it is «they» who are causing irreparable ecological and other damage, not us. This strand of argumentation often drifts toward a Malthusian argument of overpopulation, considering limited global resources – of course with reference to the global south. An entire book should be written about the kernels of truth in an otherwise flawed set of arguments. When applied simplistically, they invite not only complacency but, worse, exacerbate the unsustainability of global developments.



## We are far away from anything resembling sustainability

BC (Before Covid), developed economies found themselves in very difficult positions relating to how to design a more sustainable future. In 2020, most wealthy nations are moving to protect their wealth and power positions by propping up free market economies, industrial sectors, multinational corporations, and businesses in ways that very much go against free market principles. The lessons we have tried to teach to younger generations and to less wealthy countries, especially on democracy, governance, and markets are severely tested, never more than during this health crisis. The modern European state may find itself preaching what it is not able to practice – may find itself at best managing and at worst appeasing stakeholders, including global business interest, local political interest groups, voters, consumers, and an increasingly conflictual economic and political environment.

It will be most interesting to observe under what conditions which governance style will prevail, DC (During Corona) and AC, and with which consequences for institutions, citizens, and the environment. At this stage, I would argue that we are very far away from anything resembling sustainability, and that exploring judiciously successful policies, projects, and programs of countries that, for better or worse, will define our global future would be a good start toward our future. Switzerland and Europe will never be «like» China or India, but I cannot shake the feeling that we are currently missing very important lessons on governance and sustainability.

DOI

[10.5281/zenodo.4073218](https://doi.org/10.5281/zenodo.4073218)

### About the author

Max Bergman is Chair of Social Research and Methodology at the University of Basel, Research Councilor of the Swiss National Science Foundation, member of the Sustainable Development Solutions Network, and President of the Swiss Academic Society for Environmental Research and Ecology. His research focuses on the sustainability of economy and society.



## Impressum

Diese Publikation ist eine digital aufbereitete Version des thematischen Dossiers, das im November 2020 als Teil des SAGW-Buletins 26,3, erschienen ist. Die Seitenzahlen beziehen sich auf die Originalversion. Das Bulletin kann auf der Website der SAGW kostenlos abonniert werden.

### Redaktion

Heinz Nauer, Fabienne Jan, unter Mitarbeit von Christina Graf und Howald Biberstein (Bildessay). Das Dossier entstand in Zusammenarbeit mit Basil Bornemann und Marius Christen von der Universität Basel.

### Bilder

Titelbild: © Z2sam / photocase.de  
Seite 22: © Mark Henley, aus der Serie «International Relations»  
Seite 25: © Vereinte Nationen  
Seite 26: © Mark Henley, aus der Serie «Palais sans nations»  
Seite 33: © unbekannt, Library of Congress, Washington  
Seite 34: © Philipp Eyer | COUPDOEIL  
Seite 45: © Mark Henley, aus der Serie «Three, Two ... minutes to Midnight»  
Seite 52 oben: © Charles Paris, Mediathek, Sion  
Seite 52 unten: © E. Brunner, Schweizerisches Archiv für Volkskunde, Basel  
Seite 63: © Mark Henley, aus der Serie «Who feat. China»

### Gestaltung

Howald Biberstein, Basel

### DOI

10.5281/zenodo.4081535



Dies ist eine Open-Access-Publikation, lizenziert unter der Lizenz Creative Commons Attribution. Der Inhalt dieser Publikation darf demnach uneingeschränkt und in allen Formen genutzt, geteilt und wiedergegeben werden, solange der Urheber und die Quelle angemessen angegeben werden. Das Verwertungsrecht bleibt bei den Autorinnen und Autoren der Artikel. Sie gewähren Dritten das Recht, den Artikel gemäss der Creative-Commons-Lizenzvereinbarung zu verwenden, zu reproduzieren und weiterzugeben. Autorinnen und Autoren wird empfohlen, ihre Daten in Repositorien zu veröffentlichen.



ISSN 1420-6560